EDD
Evaluation and
Data Development

Lessons Learned

Gender Equality in the Labour Market - Summary Report

Introduction

This study is part of the Lessons Learned series produced by Human Resources Development Canada (HRDC). The studies use previous evaluations and research findings to identify what works and what does not in the development of public policies and programs.

One of the most significant social and economic developments of the twentieth century was the entry of women into the paid labour force. While the past thirty years have witnessed significant improvements to women's labour market position, women continue to compete in the workforce on an unequal terrain with men, and to experience unequal labour market outcomes as a result. Eliminating barriers to gender equality in the labour market is a policy goal of governments in all industrialized countries.

This report highlights what is known about policies and programs affecting gender equality in the workforce. It summarizes findings from the last thirty years of research in Canada, the United States, Australia, New Zealand, and selected European nations, with a view to identifying what works, and for which groups of women.

Background

A wide range of policies may affect women's position in the labour market. This report focuses on five important categories of policy/program initiatives.

Employment standards

Employment standards are designed to protect workers from possible exploitation through unregulated labour markets. These standards typically govern wages, working conditions, benefits and leaves, hours of work, vacations, and protection from unjust dismissal. They may be set out in legislation, in collective bargaining agreements, or through voluntary codes of conduct.

Equal opportunities policies

Equal opportunities policies such as employment equity (in Canada) and affirmative action (in the United States) are designed to improve women's chances in recruitment, training, and promotion. Although most industrialized nations have formal equality and sex discrimination legislation in place, there is growing recognition that the prohibition of discrimination is not always enough to eliminate it in actual practice. Equal opportunities policies go a step further in seeking to bring about substantive change through positive measures.

Human Resources Development Canada
Développement des ressources humaines Canada
Canada
SP-AH149B-10-99E

Policies that affect pay

Policies that affect pay may include initiatives specifically designed to address the gender earnings differential, such as equal pay for equal work legislation and pay equity. But women's earnings can also be influenced by the overall structure of wages in the economy and by the mechanisms used to determine wages.

Labour market training

Labour market training aims at improving the job prospects and earnings potential of unemployed or underemployed individuals by developing their employment skills. In many countries, income support is increasingly contingent on participation in employment and training programs, a development which has major implications for low-income women who make up a large proportion of income assistance recipients.

Policies to reconcile work and family responsibilities

Policies to reconcile work and family responsibilities may either attempt to help women balance work and family duties with greater ease, or to facilitate the reallocation of some of the responsibility for unpaid work to men. These include policies for maternity or parental leave, child care policies, and flexible work arrangements.

Lessons Learned

The lessons learned from this study of policies and programs are summarized below.

1. *The effectiveness of employment standards legislation is constrained by difficulties in protecting individuals engaged in non-standard work, and enhanced by the existence of strong and effective monitoring and enforcement mechanisms.*

   Effective enforcement of basic employment standards is required to protect the large and growing number of women engaged in non-standard forms of employment. An effective enforcement strategy may include legislative reforms, broadly-based collective bargaining, and voluntary codes of conduct and monitoring systems.

2. *Equal opportunities policies that state goals and timetables and include enforcement mechanisms can yield positive results.*

   There is some evidence to demonstrate that equal opportunities policies have increased women's employment and earnings and improved employee retention. However, to be effective, these policies must clearly state the type and magnitude of the changes expected, include timetables for their achievement, and specify penalties accruing to organizations that fail to achieve the required results. In addition, close monitoring and enforcement, including attention to wage data, can help to ensure that promotions do not occur without a corresponding increase in pay, status, or responsibility.

3. *Pay equity policies and legislation can be effective in reducing the gender gap in pay.*

   Pay equity legislation, which is designed to address pay differentials arising from occupational sex segregation, is effective in reducing the gender gap in pay by about 10-20% within a given organization. However,

a number of factors can restrict the impact of pay equity to close the gender gap in pay. These include the restriction of pay equity to the public sector in most jurisdictions and the fact that pay equity does not apply to women in male-dominated or mixed occupations.

4. *Policies that narrow the overall earnings distribution narrow the gender earnings gap.*

   Compressed wage structures arising from centralized systems of wage determination, usually associated with a dominant union sector and/or strong collective bargaining, lead to higher relative wages for women. This is the case because women in all countries are concentrated at the low end of the earnings distribution. Therefore, any policies that serve to narrow the overall earnings distribution will also narrow the gender gap in pay.

5. *Successful training programs provide adequate supports to participants, are tailored to individual needs, and are sensitive to obstacles to training.*

   Although their gains tend to be modest and can decay over time, most training programs, regardless of the type of intervention, increase women's employability and earnings. For training programs to succeed, several factors are important.

   - Training allowances covering child care, transportation, and any additional costs women may incur as a result of their participation in training are essential.

   - Training is more successful when it is tailored to the individual needs and circumstances of women.

   - Sensitivity to the possible obstacles to training posed by cultural attitudes and traditional gender roles may be required.

6. *Bridging programs can help women to overcome barriers to labour market participation.*

   Bridging programs are designed to help women overcome any personal, cultural, or systemic barriers they may face to labour market participation and advancement. These programs do not always lead to immediate employment, but they do meet a variety of training needs that may be overlooked by programs geared toward immediate employment.

7. *Training should be linked to areas of high demand or further training opportunities.*

   Training frequently prepares women for jobs that are most vulnerable to disappearance or declining quality in the coming years. Labour market policy focused on training women in areas suffering a shortage of qualified individuals, such as trades and other technical fields, will lead to improved earnings, better prospects for career advancement, and a reduced likelihood of return to income support. A more sequential training system that develops closer linkages between training levels and/or existing job vacancies in the private sector can help women to climb the "job ladder."

8. *The consequences of leave are poorly understood and further research in this area is required.*

The economic repercussions of taking leave are not well understood. Limited evidence suggests that leave promotes women's employment and increases pay, but may reduce pay at longer durations. Further research in this area is necessary.

Leave policies have not promoted a notable diversification of gender roles. Women in all countries are far more likely to take leave, and to take it for substantially longer periods than men. The barriers preventing a more extensive male involvement in parental leave may include financial considerations and traditional cultural attitudes. However, further research is required in this area.

9. *Access to affordable child care is critical to women's labour force participation.*

Child care is critical to women's ability to participate in the workforce on an equal footing with men. Maternal rates of labour force participation are highest in countries having an extensive system of public child care. However, maternal employment is also influenced by prevailing attitudes about the proper role for women. In some countries a substantial majority of mothers work in spite of the poor availability of child care, while in others the majority does not work despite the fact that public child care is widely available.

Employer support for child care does not address the cost and availability of child care. Furthermore, only large firms can afford to offer child care. The need for an increased supply of affordable child care services is not likely to be addressed satisfactorily if left to the private sector alone.

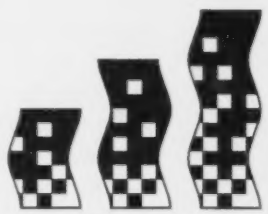
10. *Systematic research into the labour market impact of flexible work arrangements is necessary.*

Little systematic research has been done so far into the repercussions for women of flexible work arrangements. However, it appears that fear about career damage is restricting employees' use of these policies.

Conclusion

The introduction of measures designed to equalize women's labour market opportunities and outcomes has been a feature of public policy in all industrialized countries over the last three decades. Most of these measures have succeeded at improving women's labour market position, although results are at best preliminary. A great deal more research is required before we have an adequate understanding of the effects these policies have on women's labour market position.

Most of the measures reviewed in this study require fairly significant public expenditure and regulation of the economy. This is true of employment standards legislation, equal opportunities policies, pay equity policies, labour market training programs, leave policies, and child care policies. It is also true of structural features of the labour market, such as centralized wage setting, which have benefited women.



This brief is produced by Human Resources Development Canada (HRDC).

Copies of this brief and/or the full evaluation report are available from:

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada
Gatineau, Quebec K1A 0J9

Tel: 1-888-440-4080
Fax: (819) 953-3343
E-mail: lessonslearned.etudesbilan@hrdc-drhc.gc.ca

Also available on HRDC Intranet under Evaluation and Data Development (EDD) site

or

Internet:
http://www.hrdc-drhc.gc.ca/edd
(également disponible en français)

EDD
Évaluation et développement des données

Étude bilan

L'égalité entre les sexes sur le marché du travail - Sommaire

Introduction

Cette étude fait partie de la série des Études bilan de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) qui font la recension d'évaluations et de travaux de recherche antérieurs afin de déterminer les éléments efficaces et les éléments inefficaces des politiques publiques ainsi que des programmes gouvernementaux.

L'un des facteurs les plus importants de l'évolution socio-économique du XXe siècle fut l'arrivée des femmes sur le marché du travail. Même si leur situation au sein du marché du travail s'est grandement améliorée au cours des trente dernières années, les femmes continuent d'être défavorisées par rapport aux hommes lorsqu'elles veulent soutenir la concurrence de la population active, et partant, elles sont aussi défavorisées du point de vue des résultats qu'elles obtiennent sur le marché du travail. L'élimination des obstacles à l'égalité entre les sexes sur le marché du travail est un objectif stratégique des gouvernements de tous les pays industrialisés.

Ce rapport présente les grandes lignes des connaissances actuelles sur les politiques et les programmes qui influencent l'égalité entre les sexes dans la population active. Il résume les résultats de recherches menées au cours des trente dernières années au Canada, aux États- Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans certains pays européens, son objectif étant de déterminer les éléments qui donnent de bons résultats, et pour quels groupes de femmes.

Contexte

Un grand nombre de politiques peuvent avoir des répercussions sur la situation des femmes au sein du marché du travail. Cette étude se penche sur cinq catégories importantes de politiques et de programmes.

Les normes d'emploi

Les normes d'emploi sont conçues pour protéger les travailleurs des abus qui peuvent découler d'un marché du travail non réglementé. Elles régissent habituellement les salaires, les conditions de travail, les avantages sociaux et les congés, les heures de travail ainsi que les vacances, en plus de protéger les travailleurs contre les congédiements injustifiés. Les normes d'emploi peuvent être établies dans le cadre de lois, de conventions collectives ou encore de codes de conduite autoréglementés.

Les politiques d'égalité des chances

Les politiques d'égalité des chances, comme l'équité en matière d'emploi (au Canada) et l'action positive (aux États Unis), ont pour objet d'améliorer les chances des femmes en matière de recrutement, de formation et de promotion. Même si la plupart des pays industrialisés ont des lois formelles sur l'égalité et la discrimination sexuelle, on reconnaît de plus en plus souvent qu'il ne suffit pas toujours d'interdire la discrimination pour l'éliminer dans la réalité. Les politiques d'égalité des chances vont plus loin en cherchant à opérer des changements de grande portée par le biais de mesures positives.

Développement des ressources humaines Canada
Human Resources Development Canada
Canada
SP-AH149B-10-99F

Les politiques ayant une incidence sur les salaires

Les politiques ayant une incidence sur les salaires peuvent comprendre des initiatives conçues expressément pour éliminer l'écart entre le salaire des hommes et celui des femmes, par exemple les lois prévoyant un salaire égal pour un travail égal et la parité salariale. Toutefois, la rémunération des femmes peut également être influencée par la structure globale des salaires au sein de l'économie et par les mécanismes utilisés pour fixer les salaires.

La formation liée au marché du travail

La formation liée au marché du travail a pour objet d'améliorer les perspectives d'emploi et la rémunération potentielle des chômeurs ou des personnes sous-employées en exploitant leurs compétences en matière d'emploi. Dans de nombreux pays, l'accès au soutien du revenu dépend de plus en plus souvent de la participation à des programmes d'emploi et de formation, ce qui a d'importantes répercussions pour les femmes à faible revenu, qui représentent une forte proportion des bénéficiaires du soutien du revenu.

Les politiques visant à concilier les obligations professionnelles et familiales

Les politiques visant à concilier les obligations professionnelles et familiales peuvent chercher à aider les femmes à concilier plus facilement leurs obligations professionnelles et familiales, ou à faciliter la réaffectation d'une part des tâches non rémunérées aux hommes. Il s'agit notamment des politiques relatives aux congés de maternité ou aux congés parentaux, des politiques relatives aux services de garde d'enfants et des régimes de travail souples.

Les enseignements

Les enseignements tirés de cette étude des politiques et programmes sont résumés ci-dessous.

1. *L'efficacité de la législation sur les normes d'emploi est limitée par la difficulté que pose la protection des personnes dont le régime de travail est atypique, mais renforcée par l'existence de mécanismes d'application solides et efficaces.*

   Il faut prendre des moyens pour que les normes d'emploi de base soient respectées afin de protéger le nombre vaste et croissant des femmes qui occupent des emplois non conventionnels. Une stratégie efficace d'application pourra comprendre des réformes législatives, des mécanismes généralisés de négociations collectives ainsi que des codes de conduite autoréglementés et des systèmes de surveillance.

2. *Les politiques d'égalité des chances qui sont assorties de buts et de calendriers de réalisation et qui comportent des mécanismes d'application peuvent donner des résultats positifs.*

   Certains faits démontrent que les politiques d'égalité des chances ont eu pour effet d'accroître l'emploi et la rémunération des femmes et de favoriser le maintien des effectifs. Cependant, pour être efficaces, ces politiques doivent préciser clairement la nature et l'ampleur des changements attendus, être assorties de calendriers de réalisation et prévoir des pénalités pour les entreprises qui n'atteignent pas les résultats escomptés. De plus, des mesures strictes de surveillance et d'exécution, y compris des analyses des données salariales, peuvent contribuer à faire en sorte que les promotions s'accompagnent d'un relèvement correspondant du salaire, du statut ou des responsabilités.

3. *Les politiques et les lois sur l'équité salariale peuvent se révéler efficaces pour réduire l'écart salarial entre les hommes et les femmes.*

   Les lois sur l'équité salariale, qui sont conçues pour réduire les écarts salariaux attribuables à la ségrégation professionnelle fondée sur le sexe, réussissent à réduire

les écarts salariaux entre les hommes et les femmes d'environ 10 à 20 p. 100 au sein d'une entreprise. Cependant, divers facteurs peuvent limiter l'influence des politiques de parité salariale lorsqu'il s'agit d'éliminer les écarts salariaux entre les hommes et les femmes, notamment le fait que dans la plupart des administrations, l'application de ces lois est limitée au secteur public; en outre, la parité salariale ne s'applique pas aux femmes dans les professions dominées par les hommes ou les professions mixtes.

4. *Les politiques ayant pour effet de resserrer la répartition générale des salaires réduisent l'écart salarial entre les hommes et les femmes.*

   Les échelles salariales comprimées attribuables à des systèmes centralisés de fixation des salaires, qui sont eux mêmes généralement associés à un secteur de domination syndicale et/ou à de solides négociations collectives, donnent lieu à des salaires relatifs plus élevés pour les femmes. Cela s'explique par le fait que dans tous les pays, les femmes sont concentrées à l'extrémité inférieure de la courbe des salaires. Par consequent, les politiques qui ont pour effet de resserrer la répartition générale des salaires auront aussi pour conséquence de réduire l'écart salarial entre les hommes et les femmes.

5. *Les programmes de formation couronnés de succès sont en mesure de fournir un soutien suffisant aux participants et sont adoptés de façon à répondre aux besoins de chacun et à tenir compte des obstables à la formation.*

   Bien que les effets positifs soient souvent modestes et puissent s'estomper au fil du temps, la plupart des programmes de formation, peu importe le genre d'intervention, augmentent l'employabilité et la rémunération des femmes. Divers facteurs jouent un rôle important dans l'efficacité des programmes de formation.

   - Il est essentiel d'offrir des allocations de formation couvrant le coûts des services de garde et du transport et les autres frais que les femmes devront peut être assumer du fait de leur participation à la formation.
   - La formation est plus efficace lorsqu'elle est adaptée en fonction des besoins individuels et de la situation des femmes.
   - Il faudra peut être se sensibiliser aux obstacles que peuvent représenter pour la formation les attitudes culturelles et les rôles traditionnels des hommes et des femmes.

6. *Les programmes de transition peuvent aider les femmes à surmonter les obstacles qui entravent leur participation au marché du travail.*

   Les programmes de transition sont conçus pour aider les femmes à surmonter les obstacles personnels, culturels ou systémiques qui peuvent entraver leur participation et leur avancement au sein du marché du travail. De tels programmes ne mènent pas toujours à un emploi immédiat, mais ils répondent à divers besoins en matière de formation que les programmes visant l'emploi immédiat peuvent négliger.

7. *La formation devrait être axée sur les secteurs où la demande est forte ou sur des possibilités de formation ultérieures.*

   La formation prépare souvent les femmes à des emplois qui risquent le plus de disparaître dont la qualité ira en diminuant au fil des ans. Une politique du marché du travail qui se concentre sur la formation des femmes dans des domaines où il y a pénurie de travailleurs qualifiés, par exemple les métiers et d'autres domaines techniques, se traduira par une amélioration des salaires, de meilleures perspectives d'avancement et la diminution des risques que les bénéficiaires aient à nouveau besoin de programmes de soutien du revenu. Un régime de formation plus séquentielle permettant d'établir des rapports plus étroits entre les niveaux de formation et/ou les débouchés dans le secteur privé peut aider les femmes à gravir " l'échelle des professions ".

8. *Les conséquences des congés sont mal comprises et il y aurait lieu de faire d'autres recherches dans ce domaine.*

   Les répercussions économiques des congés sont mal comprises. Selon certaines indications, les congés ont pour effet de promouvoir l'emploi des femmes et d'accroître les salaires, mais les congés de plus longue durée peuvent exercer une influence à la baisse sur la rémunération. Il serait nécessaire de faire d'autres recherches dans ce domaine.

   Les politiques relatives aux congés n'ont pas favorisé une diversification marquée des rôles des hommes et des femmes. Peu importe le pays, les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de prendre des congés et de demeurer en congé pendant des périodes sensiblement plus longues. Les obstacles qui empêchent les hommes de prendre davantage de congés parentaux peuvent comprendre des motifs financiers et des attitudes culturelles traditionnelles. Toutefois, d'autres recherches s'imposent dans ce domaine.

9. *L'accès à des services de garde abordables est essentiel à la participation des femmes au marché du travail.*

   Les services de garde jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de permettre aux femmes de s'intégrer à la population active en étant sur le même pied d'égalité que les hommes. Les taux de participation des mères sont les plus élevés dans les pays qui ont un réseau étendu de services publics de garde. Cependant, l'emploi des mères est également influencé par les attitudes qui ont cours au sujet du rôle approprié des femmes. Dans certains pays, une importante majorité des mères travaillent, en dépit du manque d'accessibilité des services de garde, alors que dans d'autres, la majorité des mères ne travaillent pas, même si les services de garde sont largement accessibles.

   Il ne suffit pas que les employeurs soutiennent les services de garde pour que les questions du coût et de l'accessibilité soient réglées. De plus, seules les grandes entreprises ont les moyens d'offrir des garderies. Il y a peu de chances que les besoins de plus en plus nombreux en matière de services de garde abordables soient comblés de façon satisfaisante si on s'en remet au seul secteur privé.

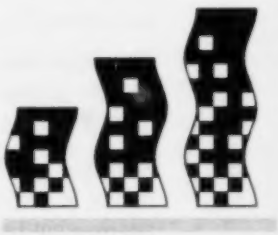
10. *Il faut faire des recherches systématiques concernant l'incidence des régimes de travail souples sur le marché du travail.*

    Peu de recherches systématiques ont été réalisées jusqu'à maintenant sur l'incidence des régimes de travail souples pour les femmes. Cependant, il semble que les employés hésitent à recourir à ces politiques, par crainte de nuire à leur carrière.

Conclusion

L'adoption de mesures conçues pour égaliser les chances des femmes sur le marché du travail et les résultats qu'elles y obtiennent a été l'une des caractéristiques des politiques publiques de tous les pays industrialisés au cours des trente dernières années. La plupart de ces mesures ont réussi à améliorer la situation des femmes sur le marché du travail, bien que les résultats soient au mieux préliminaires. Il faudra faire beaucoup plus de recherches avant de comprendre adéquatement les effets de ces politiques sur la situation des femmes au sein du marché du travail.

La plupart des mesures passées en revue dans cette étude nécessitent d'importantes dépenses publiques et la réglementation de l'économie. C'est le cas des lois sur les normes d'emploi, des politiques d'égalité des chances, des politiques de parité salariale, des programmes de formation liée au marché du travail, des politiques relatives aux congés ainsi que des politiques en matière de services de garde. C'est également vrai pour ce qui est des caractéristiques structurelles du marché du travail, notamment la fixation centralisée des salaires, dont les femmes ont profité.



Ce sommaire est publié par Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

On peut en obtenir des exemplaires, de même que le rapport complet, en communiquant avec :

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
Gatineau (Québec) K1A 0J9

Téléphone : 1-888-440-4080
Télécopieur : (819) 953-3343
Courrier électronique : lessonslearned.etudesbilan@hrdc-drhc.gc.ca

Également disponible sur DRHC intranet sous le site d'Évaluation et développement des données (EDD)

ou

Internet :
www.hrdc-drhc.gc.ca/edd
(also available in English)

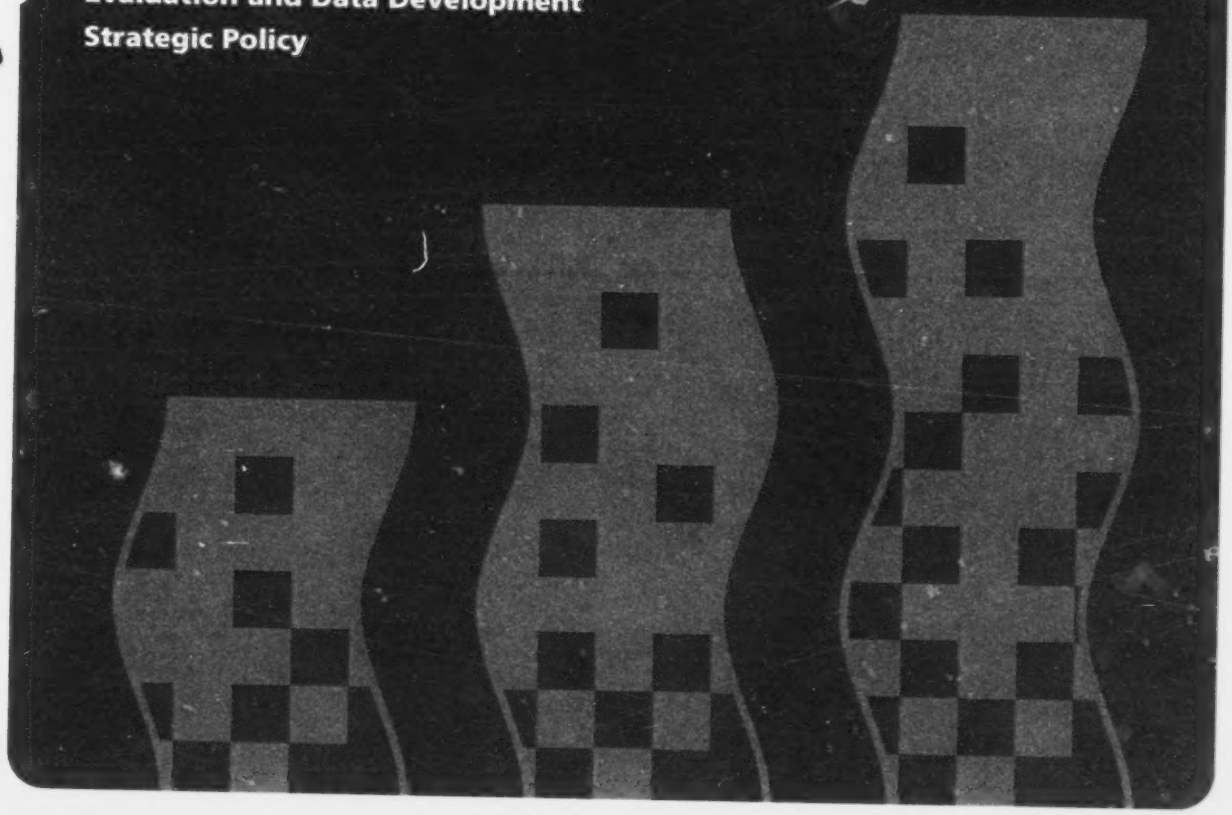
103-04320/

Lessons Learned

Gender Equality in the Labour Market

October 2002

Evaluation and Data Development
Strategic Policy



Human Resources Development Canada
Développement des ressources humaines Canada

Canada

SP-AH149-10-99E

Gender Equality in the Labour Market

Lessons Learned

Final Report

Evaluation and Data Development,
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

October 2002

SP-AH149-10-99E
(aussi disponible en français)

Acknowledgments

This study summarizes the lessons learned on gender equality in the labour market. It examines mainstrea.. policies and programs (from selected industrialized countries) that may affect women and men differently, as well as targeted approaches aimed specifically at women or sub-groups of women. The overall purpose is to identify those policies and programs that have succeeded in improving the position of women in the labour market.

The report was prepared by Prairie Research Associates, Inc. (PRA) for the Evaluation and Data Development directorate of Human Resources Development Canada (HRDC), under its direction.

This study benefited from the participation and input of numerous provincial and territorial key informants, representatives from HRDC and other federal government departments and agencies, representatives from universities, unions and non-governmental organizations concerned with gender policy issues, and representatives from U.S. federal government departments.

The technical paper, produced for HRDC as part of this study, is available upon request. It is also available on the Internet at: http://hrdc-drhc.gc.ca/edd.

Series

Canadian governments are trying to achieve the most productive and cost-effective results from human resource programs and policies. Professionally-conducted evaluations can help them reach that goal. They document our experiences with policies and programs that have had similar goals. They add to the "corporate memory" that helps us make still better decisions in the future.

At Human Resources Development Canada (HRDC), we have a strong commitment to continuous learning and improvement. Over the past decade, we have invested time and money in evaluating many of our programs and policies covering a wide range of human resources development issues. These have been complemented by our reviews of evaluations conducted by other governments, in Canada and internationally, in the area of human resource initiatives.

HRDC developed the "Lessons Learned" series to make this wealth of information and insight available to more people more easily. The Lessons Learned studies are a series of documents and supporting videos that synthesise what evaluations in Canada and other countries have taught us about a range of high-profile human resource policy priorities. They summarise what we know about the effectiveness of policy initiatives, programs, services and funding mechanisms.

Lessons Learned are of interest to senior managers and policy analysts in Canada's governments. Program managers, public policy researchers and other stakeholders can also benefit from understanding the lessons we have learned from past and present programs.

As a learning organization, HRDC will continue to experiment with new approaches and evaluate their effectiveness. HRDC recognizes the vital importance of the evaluation process and is committed to continuing its work in this area.

Table of Contents

1. Introduction **1**

Issues Women Face in the Labour Market 1
Gender equality as a policy goal 2
Purpose of this study 3

2. Implications of the Present Economic Context **7**

Economic Restructuring 7

3. Lessons Learned **11**

Employment Standards 11
Equal Opportunities Policies 14
Policies That Affect Pay 17
Labour Market Training 21
Policies to Reconcile Work and Family Responsibilities 27

4. Conclusion **35**

Selected Bibliography **37**

Gender Equality in the Labour Market Lessons Learned

1. Introduction

Issues Women Face in the Labour Market

One of the most significant social and economic developments of the twentieth century has been the entry of women into the paid labour force. The growing participation of women in the labour market has been one of the basic trends at work in virtually all industrialized nations over the last half of this century. In the early 1960s, women, especially wives with dependent children, were still more likely to remain at home and pursue domestic duties, while men, particularly husbands and fathers, were engaged in the paid workforce. But in contemporary industrialized societies, this scenario is increasingly rare.

Several factors account for the rapid expansion of female employment. These include demographic changes, such as lower birthrates, rising divorce rates, and delays in marriage and childrearing, as well as other developments such as women's rising education levels, changes in social attitudes, and growing demand for women's labour in an expanding service sector. Finally, structural economic changes have placed serious limits on the ability of a single male wage earner to earn enough to support his family, and have in many cases necessitated women's entry into the workforce[1].

One of the major obstacles to gender equality has been the failure of workplace and social institutions ... to keep pace with changing labour market trends.

The past thirty years have witnessed significant improvements to women's labour market position. Yet women continue to compete in the workforce on an unequal terrain with men, and to experience unequal labour market outcomes as a result. One of the major obstacles to gender equality has been the failure of workplace and social institutions, historically organized around the male breadwinner model of the family, to keep pace with changing labour market trends. Women's entry into the workforce, for example, has not significantly altered the allocation of responsibilities for domestic duties and child care within the home. Women continue to bear the main responsibilities for child care and household work, even in countries

[1] Crompton and Geran (1995)

such as Canada, Sweden, Finland, and Denmark, which have achieved high rates of female participation in the labour force.

Many women who work outside the home are now confronting the "double day." [2] This phenomenon has important implications for women's labour market status. Non-standard work patterns, such as part-time employment, are sometimes proposed as a suitable alternative to the conflicting demands of work and family. Yet many women work part-time, not because such work is easily compatible with family duties, but because they cannot get full-time employment. Moreover, part-time and other forms of non-standard work are typically characterized by fewer benefits, reduced earnings, limited opportunities for career advancement, and greater insecurity. Under these circumstances, the choice women make for atypical work arrangements may not always be voluntary, but may be constrained by a variety of other factors.

In addition to the unequal distribution of paid and unpaid work between women and men, other issues that pertain to gender equality in the labour market include:

- discrimination and sexual harassment in the workplace
- women's concentration in low paying sectors
- higher rates of poverty in comparison to men
- women's under-representation in senior positions
- obstacles to adequate education and training
- lack of access to child and elder care.

Addressing these issues is a goal of governments in all industrialized countries.

Gender equality as a policy goal

Most countries of the world recognize women's entitlement to equal rights with men, in accordance with international conventions and as a matter of social justice. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1979), known as an "international bill of rights for women", is the second most widely ratified human rights treaty in the world. Many countries have also enacted legislation and established organizational structures on a domestic level to promote gender equality.

---

[2] Marshall (1994)

It is important to note that the concept of equality has evolved over time. At the turn of the century, the focus and debate on women's rights involved issues of "formal equality", or obtaining the same treatment, opportunity and privileges for women as for men. The advancement of women's formal equality led to very important reforms such as women's right to vote, and legal protection from discrimination on the basis of sex. However, it is increasingly recognized that treating men and women similarly will not lead to equal outcomes in many cases because of socio-economic differentials between them. The notion of "substantive equality" recognizes that both freedom from discrimination and positive actions are required to arrive at equal outcomes.

It is increasingly recognized that treating men and women similarly will not lead to equal outcomes in many cases because of socio-economic differentials between them.

In recent years, the focus has also shifted from *women's* equality to *gender* equality. Gender refers not to men and women *per se*, but to the relationship between them and the ways in which roles are socially constructed. The concept of gender equality, therefore, implies a fuller understanding that social arrangements, not biological differences, lead to inequality, and that these are changeable over time and different between cultures.

The importance of advancing substantive gender equality is broadly accepted, as shown by international support for the *Beijing Platform for Action*, adopted at the Fourth UN World Conference on Women in 1995. In Canada, jurisprudence about the constitutional gender equality guarantees has affirmed a substantive approach to equality, which means that the yardstick of substantive equality can be applied to government legislation and programs.

In addition to conceptual issues about gender equality, policy-makers also face practical issues about which policies and instruments to pursue in order to meet gender equality goals. There are efforts to institutionalize gender-based analysis of policies, programs and legislation within many advanced industrialized countries to ensure that policies are developed with a good understanding of gender relations and differentials in the economy and society, and how these can shape policy outcomes. Work in this area is on-going, but best practices and case studies are beginning to emerge from many jurisdictions, of which this study is one contribution[1].

There are efforts to ensure that policies are developed with a good understanding of gender relations and differentials in the economy and society, and how these can shape policy outcomes.

Purpose of this study

This report is a summary of a Lessons Learned background document reviewing policies and programs affecting gender equality in the

[1] For more information and resources, see Status of Women Canada's gender-based analysis website at http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acs/index.html.

labour market in Canada, the United States, Australia, New Zealand, and selected European nations.[4] Focusing on research and evaluations conducted in those countries over the last thirty years, the study presents findings on the topic of gender equality and the labour market, with a view to identifying those programs and policies that have succeeded in improving the position of women in the labour market. Although published research and evaluations constituted the primary sources of information for the study, a number of key informants were also selected to review, comment and complete the information obtained from these sources. The key informants were chosen based on their expertise and knowledge of issues pertaining to gender equality. In all, 41 individuals[5] were consulted, including representatives from the Canadian federal government and provincial governments, national non-governmental organizations, and the United States' federal government.

The study examines mainstream policies and programs that may affect women and men differently, as well as targeted approaches aimed specifically at women or sub-groups of women. A wide range of policies and programs may potentially affect women's position in the labour market. This report focuses on five important categories of policy/program initiatives.[6]

- *Employment standards* are designed to protect workers from possible exploitation through unregulated labour markets. These standards typically govern wages, working conditions, benefits and leaves, hours of work, vacations, and protection from unjust dismissal. They may be set out in legislation, in collective bargaining agreements, or through voluntary codes of conduct. Effective employment standards are critical to protect the large number of women engaged in non-standard forms of work.

- *Equal opportunities policies* such as employment equity (in Canada) and affirmative action (in the United States) are designed to improve women's chances in recruitment, training, and promotion. Although most nations have formal equality and sex discrimination legislation in place, there is growing recognition that the prohibition of discrimination is not always enough to eliminate it in actual practice. Equal opportunities policies go a step further in seeking to bring about substantive change through positive measures.

---

[4] The background document, *Gender Equality in the Labour Market: Lessons Learned – Background Report*, is available from HRDC. It discusses the issues covered in this summary document in detail and includes an extensive bibliography of sources.

[5] The full list of key informants is available in the background document mentioned above.

[6] Many programs and policies that affect women's labour market outcomes in a substantial way, such as employment insurance, taxation, social assistance, and systems of formal education, are significant enough to merit a separate discussion.

- *Policies that affect pay* may include initiatives specifically designed to address the gender earnings differential, such as equal pay for work of equal value and pay equity. But women's earnings can also be influenced by the overall structure of wages in the economy and by the mechanisms used to determine wages.

- *Labour market training* aims at improving the job prospects and earnings potential of unemployed or underemployed individuals by developing their human capital. In many countries, income support is increasingly contingent on participation in employment and training programs, a development which has major implications for low-income women who make up a large proportion of income assistance recipients.

- *Policies to reconcile work and family responsibilities* may either attempt to help women balance work and family duties with greater ease, or to facilitate the reallocation of some of the responsibility for unpaid work to men. These include policies for maternity or parental leave, child care policies, and flexible work arrangements.

Implicit in the discussion of issues such as training, equal pay, and reconciling work and family responsibilities, is the role that cultural attitudes and social norms play in hindering women's progress in the labour market. Although this study does not focus specifically on policies and programs that aim to educate against discrimination, it is important to recognize education as a long-term instrument for changing the attitudes and norms that can be important obstacles to women's advancement.

2. Implications of the Present Economic Context

Despite the gains women have made in the last three decades, a large body of research has recently emerged suggesting that major economic changes occurring on a global scale are having detrimental consequences for women's labour market position. At best, these developments are judged likely to limit further progress toward gender equality. While macroeconomic policies are not in themselves the subject of this study, it would be misleading to present a review of past policies and programs without drawing attention to present economic circumstances. In particular, the wider economic context may place constraints on what it is possible to achieve through policy interventions such as those reviewed here.

Economic Restructuring

With changes occurring within the global economy, there has been a move toward deregulation of labour markets, and an increase in flexible forms of labour ...

In recent years, the term restructuring has been used to refer to a series of changes occurring within the global economy. These changes include increased international competition between nations for investment, increased capital mobility, a greater emphasis on trade, and reduced public spending and regulation of the economy. With these changes there has been a move toward deregulation of labour markets, as well as a corresponding increase in flexible forms of labour such as part-time work, contracting and sub-contracting, outsourcing and homework.[7] At the same time, economies have shifted from a manufacturing to a knowledge base. This shift has been accompanied by an increasing emphasis on the need for highly skilled specialist workers.

There is a considerable body of literature examining the differential impact on women and men of these labour market changes. In most industrialized nations, a pattern of "harmonizing down" for some men has emerged.[8]. In Canada, men's real earnings have not increased for over 20 years, and male participation rates have fallen over the same period. Certain traditionally male occupations, mainly in the primary resource industries and manufacturing, are disappearing altogether. A growing proportion of men is either unemployed, employed involuntarily

---

[7] Statistics Canada reports that in 1999, 41% of employed women worked in a non-standard work arrangement - including part-time work, temporary work, self-employment, and multiple job holding - up from 35% in 1989. Although the proportion of men working in non-standard work arrangements has also grown over this period, men are still less likely than women to hold non-standard jobs (only 29% of men worked in non-standard jobs in 1999, up from 22% in 1989). (Statistics Canada, *Women in Canada*, Ottawa: Statistics Canada, 2000.)

[8] Armstrong (1996)

part-time, or holding non-permanent employment. Many observers caution that the deterioration in men's labour market position may exaggerate the gains women have made over the last few decades.

Three trends associated with restructuring have important implications for women's labour market position.

- **Expansion of the service sector: growing wage polarization and increase in non-standard work**

Women ... remain over-represented among low-paid, contingent workers.

While the manufacturing and primary industries have declined, the service sector, where women have traditionally been concentrated, has grown quite substantially. The service sector is highly heterogeneous, encompassing both well-paid professional and technical occupations as well as low-skill, poorly paid occupations. A stratum of highly skilled, high-status workers has formed, coupled with a large mass of technically semi-skilled or unskilled workers who acquire their training on the job or in short courses lasting a few weeks[9]. Wage polarization has accompanied the growing demand for highly skilled workers and declining demand for unskilled labour. Increasingly, the workforce is segmented into a primary labour market offering good wages, job security, and opportunities for advancement, and a secondary labour market of low-paid, contingent workers[10] Women, and especially visible minority women, remain over-represented in the latter.

Women are much more likely than men to have non-standard employment.

Furthermore, the service sector is the site of a large and growing proportion of non-standard forms of work, typically providing less job security, lower pay, and fewer fringe benefits[11]. Non-standard forms of work include part-time, temporary, non-day, homework, and shiftwork, multiple job-holding, and contracting and sub-contracting. Women are much more likely than men to have non-standard employment[12]. While the shift toward atypical forms of work may benefit women to the extent that they disproportionately occupy these kinds of jobs, the increased demand for non-standard workers will not necessarily be accompanied by higher wages.[13]

- **Decline of the public sector**

A second important development associated with restructuring is the decline of the public sector. Over the past few decades, growth of the public sector has been an important factor in women's integration into the labour market in industrialized countries.

---

[9] Standing (1989)
[10] Economic Council of Canada (1991)
[11] Krahn (1995)
[12] Krahn (1995)
[13] Gunderson (1998)

The OECD reports that women are now over-represented among public employees in all countries.[14]

The public sector has also been a source of *especially good* jobs for women. Public sector workers are significantly more educated and significantly more likely than their private sector counterparts to be employed in professional, managerial, and technical occupations. Large numbers of public sector workers are women employed in female-dominated professional occupations in sectors like education, health, and social services. Furthermore, the gender gap in earnings is smaller in the public sector than in the private, due both to the concentration of highly skilled female-dominated professions in the public sector, and to a more compressed wage structure overall. [15]

- **Rise in self-employment**

A third trend associated with restructuring is the dramatic expansion in self-employment. The number of self-employed has rapidly expanded as large corporations and governments downsize and jobs are eliminated. Rising self-employment is also associated with the growth of the service sector and with the adoption of policies promoting contracting out and privatization by government.

Thirty-one percent of employment growth from 1976 to 1997 has been in the form of self-employment. Although self-employment is more prevalent among men than among women, in recent years, female self-employment has grown faster than self-employment among men. In 1996, women constituted about one third of all self-employed Canadians, compared to 26% twenty years before[16]. For some women, business creation is a solution to unemployment or underemployment. On the other hand, for highly educated and professional women who leave well-paid positions in order to head their own businesses, self-employment is frequently a response to the "glass ceiling."

While self-employment certainly allows some women to improve their economic situation, for many others it offers limited opportunities.

- Difficulty in obtaining financing is the obstacle women report most frequently to business start-up and expansion. A 1994 study by the Canadian Federation of Independent Business reported that 42% of self-employed women were concerned about access to financing.[17] Compared to men, women are more often associated with factors related to loan refusal. These include their concentration in sectors, such as food and beverage, retail trade, and other services, that have

---

[14] OECD (1994)

[15] Wage structures are discussed in detail in the section on policies affecting pay.

[16] Lin, Yates and Picot (1999), p. 4.

[17] Cited in Business Development Bank of Canada, *Women Entrepreneurs: ...* (1997)

lower than average approval rates. Other factors are smaller firm size, fewer liquid assets, less managerial experience, and an unproven track record.[18]

- Statistics Canada reports that self-employed women are concentrated in just a few service industries. The most common occupations for self-employed women are child care, sales, and hairdressing[19]. Thus, a considerable portion of self-employment is located at the lower end of the labour market and offers relatively poor wages and insecure work.

- Once self-employed, women typically earn less than both their paid worker counterparts and self-employed men, and receive fewer benefits.

... self-employment programs have tended to benefit men more than women.

Many governments are encouraging people to start their own businesses as a way of promoting economic independence and job growth. Entrepreneurship programs have been widely introduced. But these programs do not generally achieve high female participation rates, nor do they address the problem of women's limited access to credit. In fact, the evaluation literature indicates that, so far, self-employment programs have tended to benefit men more than women[20].

Some jurisdictions have introduced self-employment programs targeted specifically at women. For example, the Women's Enterprise Initiative, funded through Western Economic Diversification Canada, provides business information and services to women entrepreneurs. Services include access to a loan fund, advisory services, and networking. Similarly, one of the main purposes of New Opportunities for Women (NOW), a European Union-wide initiative financed through the European Social Fund, is to promote women's entrepreneurship. Most projects funded through NOW combine training with activities such as market research, drawing up business plans, mentorship, and developing sector-specific knowledge. In the future the initiative intends to focus on facilitating access to capital and financial aid, and on providing more support after business set-up. These kinds of measures can help to overcome some of the unique barriers women face when seeking to become self-employed.

---

[18] Fabowale et al. 1994)
[19] Cited in Business Development Bank of Canada, *Women Entrepreneurs: ...* (1997).
[20] For example see Graves and Gauthier (1995) and Martin (1998).

3. Lessons Learned

The following summarizes the main lessons learned from the review of research and evaluations on policies and programs affecting gender equality in the labour market. The lessons are also based on results of consultations with key informants who helped to validate the information obtained from the published material.

Employment Standards

In the present context of economic restructuring, some employers are turning to low-cost, "flexible" forms of labour[21] such as part-time, homework, temporary work, contract and sub-contract relationships, and nominal forms of self-employment[22]. These arrangements reduce labour costs for two reasons. First, the workers involved are usually non-unionized and outside the scope of coverage of collective bargaining agreements. Second, employing non-standard workers allows employers to avoid paying the same level of wages and benefits as paid to regular employees, and to avoid EI and CPP contributions. These considerations are of particular concern to women, who make up the majority of workers in non-standard employment relationships. Employment standards governing wages and benefits, working conditions, leaves, and so on can help to protect these women.

Employment standards governing wages and benefits, working conditions, leaves, and so on can help to protect women who occupy non-standard jobs.

Lesson 1 The effectiveness of employment standards legislation is constrained by difficulties in protecting individuals engaged in non-standard work, and enhanced by the existence of strong and effective monitoring and enforcement mechanisms

In Canada, the federal government, the provinces and the territories have all enacted employment standards legislation governing minimum wages, benefits, overtime, working conditions, leaves, termination of employment, and so on. However, the legislation has been widely criticized as ineffective for two reasons.

---

[21] According to the 1999 *Workplace and Employee Survey - Compendium*, while the use of flexible hours, part-time workers and temporary workers has increased overall, these "organizational changes" are not the only ones adopted by businesses. "Re-engineering", "downsizing" and "greater reliance on functional flexibility" constitute other types of strategies used by businesses to adapt to changes in the economic environment. [See Statistics Canada (June 2001)]

[22] Bush (1994), p. 39. See also, Goodswaard and Nanteuil (2000)

First of all, employment standards legislation has been designed, in general, for standard forms of employment. It is based on a model of stable employment relations that presumes full-time work on a continuing basis for a single employer on the employer's premises.[23] This model is constrained by the tendency towards a growing proportion of the workforce being engaged in non-standard forms of work, where fixed-term contracts, work off the employer's premises, and employer responsibility that is shared between two or more parties are becoming the norm.

To ensure that employment standards legislation remains applicable to those workers most in need of its protection, some analysts have suggested that a clear definition of an employee needs to be adopted and consistently enforced in employment laws across jurisdictions. This would help to prevent the possibility of some employers altering the legal characterization of employment relationships, which would deny workers the status of employees, thereby disqualifying them from coverage by the relevant legislation.[24]

Another criticism of current employment standards legislation is that it is rarely enforced adequately. Dagg points out that, in Canada, very few provinces actively monitor and enforce their employment standards legislation. Most rely instead on the investigation of individual complaints. However, the complaint-based approach has its limits. For example, workers may choose not to lodge a complaint against their employer for fear of reprisals. Furthermore, very few complaints ever result in significant sanctions being imposed on the employer.

Several reforms have been proposed as means of ensuring that employment standards legislation remains applicable to those workers most in need of its protection.

Many critics of current employment standards legislation have pointed to the need for improved monitoring and enforcement initiatives. One good example of an effective enforcement strategy is the "No Sweat" campaign, developed by the United States' Department of Labor's Wage and Hour Division. The "No Sweat" campaign is a three-pronged initiative, which combines enforcement, education/outreach and recognition[25]. It targets the garment industry in an effort to enforce compliance with labour laws. Since its inception in 1995, the "No Sweat" campaign has reduced overtime and minimum wage violations and recovered $8.4 million for 29,000 garment workers. Other low-wage

---

[23] See *Report of the Advisory Committee on the Changing Workplace* (1997), especially Chapters 4 and 5; Fudge (1991); Goldstein et al. (1999); Vosko (1997); and Yanz et al. (1999).

[24] Dagg (1997), p. 83.

[25] *The enforcement strategy* includes targeted enforcement sweeps in major garment centres, notifying manufacturers of "hot goods" produced by their contractors, and issuing quarterly enforcement reports. *The education/outreach strategy* includes compliance monitoring workshops to provide industry with information on how to implement an effective monitoring program. *The recognition strategy* includes the publication of a Trendsetters List recognizing retailers and manufacturers that have assumed responsibility for monitoring the labour practices of their contractors.

industries, including agriculture, home nursing, and restaurants and hotels, are the targets of similar initiatives in the United States. While the success of the "No Sweat" campaign may be particular to the American context - and, more specifically, to the garment industry in the US - further research may help us extract lessons on what makes the initiative work and why. These lessons, in turn, may be useful in helping other nations devise monitoring and enforcement strategies suited to their contexts.

In addition to improving monitoring and enforcement strategies and rewriting legislation to provide coverage to non-standard workers, researchers have suggested other possible adjustments to employment standards legislation and practices:

- *Joint and several liability between employers* to make contractors, sub-contractors, and immediate employers legally liable for employment standards violations.
- *The right to make anonymous and third party complaints* to help mitigate fears of reprisal through disciplinary measures or job loss.
- *More strenuous reporting and record-keeping practices* to ensure that all work is documented and labour standards consequently maintained.

Another possible solution to the problem of labour standards violations in non-standard work, and one that is fairly common in Europe, is broadly-based collective bargaining involving multiple employers and covering all workers in an industry or sector, not just those who are unionized. Broadly-based collective bargaining is more relevant than firm-level bargaining to present employment patterns, because it assures contingent workers of coverage even when they move from one employer to another within an industry.

One solution to labour standards violations in non-standard work ... is broadly-based collective bargaining involving multiple employers and covering all workers in an industry or sector, not just those who are unionized.

In recent years, there has also been growing interest in voluntary codes of conduct and monitoring systems. Yanz et al. explain this growth by the fact that voluntary codes "seem to be compatible with the neo-liberal model of trade liberalization, privatization, cost-cutting, flexibility, and global competitiveness". The authors recognize that voluntary codes of conduct may not be useful in the absence of either independent monitoring or transparent voluntary monitoring processes. They see voluntary codes as complementing and reinforcing state regulation rather than replacing it[26]. In the end, however, despite their recent proliferation at the national and international levels, there is so far little evidence of the impact of voluntary codes of conduct.

---

[26] Yanz et al. (1999), p. 49.

Equal Opportunities Policies

Labour market discrimination is a central factor affecting women's employment opportunities and earnings. Discrimination exists when equally qualified individuals are treated differently solely on the basis of their gender.

Discrimination may be either intentional or systemic. When employers intentionally discriminate against women, they may presume that women are not capable of doing certain jobs, due to their generally weaker physical strength relative to men, or due to alleged differences in their psychological makeup. Or they may presume that female employees will impose undue hardships on the employer, workplace, or workforce. Systemic discrimination, on the other hand, is largely unintentional. It may refer to social pressures that steer girls and young women toward careers in traditionally female occupations, or to organizational practices and workplace cultures that discourage women from applying for jobs in traditionally male occupations or from pursuing studies in these fields.

One striking evidence of the impact of discrimination is the persistent inability of women to penetrate the upper echelons of corporations, government, and academia in numbers that reflect their presence in the workforce as a whole.

Regardless of its nature, discrimination can and does exist at all levels within organizations. Some of the most striking evidence of its impact is the persistent inability of women to penetrate the upper echelons of corporations, government, and academia in numbers that reflect their presence in the workforce as a whole. Furthermore, the higher the position, the larger the gap. Very few women reach the highest positions as executive heads of organizations, and progress in this direction is marginal in comparison to the large number of qualified women in the labour market. The term "glass ceiling" was coined in the United States in the 1970s to refer to the subtle barriers, created by attitudinal and organizational prejudices, that bar women from reaching top executive positions.

Discrimination does not, however, only limit women's upward mobility within organizations. It may also affect their ability to access male-dominated occupations and sectors of the economy such as trades, technologies, and scientific and technical fields. The consequence is a labour market that remains highly segregated along gender lines in all industrialized countries, with men dominating in scientific and technical occupations, and women in caring and nurturing professions.

... there is growing recognition that discrimination is primarily systemic and unintentional ...

As a first step toward achieving gender equality in the labour market, many industrialized nations have introduced gender equality legislation and laws prohibiting discrimination in employment on the basis of sex. Yet there is growing recognition that discrimination is primarily systemic and unintentional, and that ending it and preventing its future perpetration may require measures that go beyond the

imposition of legislative bans. Many countries have therefore introduced *equal opportunities policies* as a means to this end.

Lesson 2 Equal opportunities policies that state goals and timetables and include enforcement mechanisms can yield positive results

Equal opportunities policies are designed to end discrimination in employment on the basis of gender (or other relevant factors such as age or visible minority status) and to prevent its future perpetration. There are two possible approaches when implementing such policies.

The first approach is guided by the principle of *equality of opportunity*. Policies proceeding from this principle may include active recruitment, hiring and training of women, as well as supporting measures such as assistance with child care, provision of parental leave, and flexible work arrangements. The aim of these policies is to level the playing field, thus promoting the achievement of an appropriate representation of women throughout the organization and the workforce as a whole.

The second approach is guided by the principle of *equality of result*. These policies, which are sometimes called positive or affirmative action, are usually intended as temporary measures to remove the effects of past discrimination.[27] These policies assume that equality of opportunity policies are insufficient if some groups enter the labour market from unequal starting points due to a history of discrimination. Once the consequences of past discrimination have been rectified - that is, once the target groups are represented in an organization in the same proportion as they are in the external labour force - positive action should in theory be removed. In this way positive action differs from other equal opportunities policies such as child care and flexible work arrangements, which ideally should remain a permanent part of an employer's personnel policy. Positive action places an obligation on employers to implement plans in which preferential treatment is given to members of the target groups. This is usually achieved through close government involvement in a systematic approach involving quotas. *Affirmative action* in the United States is an example of a policy guided by the principle of equality of result that includes *quotas*, timetables for their completion, and ongoing monitoring and evaluation of the results.

The Canadian employment equity program, for its part, aims to remove barriers and improve working conditions for persons from designated groups. Rather than adopt a 'preferential treatment' approach, the 1996 Employment Equity Act (EEA) places an obligation on public and private sector federal employers to analyse their workforce, develop appropriate

[27] Lim (1996)

employment equity action plans, and report annually on the representation in their workforce of persons from designated groups. Instead of quotas, employers are required to set numerical goals[28] and to take measures to achieve them. They are also required to set timetables for the attainment of goals, and to monitor and evaluate results. The Canadian Human Rights Commission is mandated to monitor employers' compliance with their employment equity action plans. The Commission's audit process is based on a "premise of negotiation and persuasion dictated by the Act's guiding principle, and the Commission's own long standing practice that, wherever possible, undertakings be agreed upon to redress areas of non-compliance. Should this process fail, the Commission may issue a direction and either party may appeal to a special tribunal to resolve contentious issues."[29]

... there is some evidence from the United States that affirmative action policies have increased women's employment and earnings and improved employee retention.

In many countries equal opportunities policies are of recent origin and there has so far been little systematic investigation of their effects. But there is some evidence from the United States, where affirmative action has been in place for three decades, to demonstrate that these policies have increased women's employment and earnings and improved employee retention. For example, Leonard (1990)[30] found that:

- Employment of members of protected groups, including women, grew significantly faster in contractor establishments as compared to non-contractor establishments. However, affirmative action was more successful in establishments that are growing and have many job openings.

- Affirmative action had positive impacts on occupational advance. However, this upgrading may have been overstated because of biased reporting to the government.

- Affirmative action programs work best when they are vigorously enforced, when they work with other policies that augment the skills of members of protected groups, and when they work with growing employers.

Canadian employment equity legislation, by contrast, is relatively new. Preliminary results suggest a small positive effect on representative hiring and pay for at least some groups of women.[31] Caucasian females appear to be benefiting most from the legislation. Further research is

---

[28] It is important to make the distinction between quotas and numerical goals. While quotas are seen as a rigid threshold that must be reached if one wishes to avoid a penalty, numerical goals refers to more flexible, rational goals that employers can use, like all business goals, as planning and evaluation tools.

[29] Canadian Human Rights Commission (2000), p. 9.

[30] For other studies finding a positive impact of affirmative action, see Leonard (1984, 1985); Beller (1982); and Holzer and Neumark (1998).

[31] For examples see Lum (1995); Leck and Saunders (1992a, 1992b); and Leck, St. Onge and Lalancette (1995).

required to determine if this pattern will be sustained in the longer term. Further research may also help to determine the reasons for this differential impact.

Nonetheless there is ample evidence[32] to illustrate the effectiveness of equal opportunities policies that clearly state the type and magnitude of the changes expected, include timetables for their achievement, and specify the penalties accruing to organizations that fail to comply with the legislation. One of the biggest criticisms of Canada's original employment equity legislation was that it lacked the mandatory goals, timetables, and enforcement mechanisms necessary to accomplish its purpose. In 1992, a comprehensive review of the legislation confirmed that problems with implementation, monitoring and enforcement of the legislation accounted for the disappointing record of employers' employment equity initiatives[33]. The new *Employment Equity Act,* introduced in 1996, requires employers to post numerical goals in their employment equity plans and empowers the Canadian Human Rights Commission to monitor employer compliance.[34]

One criticism of Canada's original employment equity legislation was that it lacked the mandatory goals, timetables, and enforcement mechanisms necessary to accomplish its purpose. ... New legislation requires employers to post numerical targets ... and empowers the Canadian Human Rights Commission to monitor employer compliance.

Policies That Affect Pay

The existence, in all industrialized countries, of a gender gap in earnings is one of the most obvious examples of persistent labour market inequality between men and women. Previously, differences in productivity-related characteristics, such as education, training, work experience, and differential labour force attachment explained a substantial portion of the gender gap in earnings. However, as the quality and level of women's education and training have improved, and the gender gap in other productivity-related factors has narrowed, the portion of the earnings gap attributable to these factors has declined. Today segregation by occupation and industry is one of the most significant factors in accounting for the gender gap in earnings.

... a gender gap in earnings is an example of persistent labour market inequality between men and women. ... Segregation by occupation and industry is a significant factor accounting for the gender gap in earnings.

Lesson 3 Pay equity policies and legislation can be effective in reducing the gender gap in pay

In North America, the main strategy to deal with pay differentials arising from the fact that women and men do different work is *pay equity* or *comparable worth*. Pay equity assumes that women's

---

[32] See The Canadian Human Rights Commission's annual Employment Equity Report, and Human Resources Development Canada (HRDC)'s *Employment Equity Act* Annual Reports (produced by the Labour Branch of HRDC).

[33] Redway (1992)

[34] As in the preceding discussion on employment standards, our focus here has been on methods of enforcing employment equity legislation. However, further research on the use of incentives would be necessary in order to assess the effectiveness of such policies.

occupations are compensated at a lower rate than men's are *because* it is women who work in these occupations. Its objective is to eliminate any systematic relationship between wages and the gender composition of employment, after allowing for differences in productivity-related characteristics.

Pay equity policies share the principle that jobs that are qualitatively dissimilar in nature can nevertheless be compared in terms of skill, effort, responsibility, and working conditions through a methodology of job evaluation. Female-dominated jobs that are shown to be similar in these terms to male-dominated jobs are eligible for pay adjustments. Gunderson reports that in organizations in which it has been implemented, pay equity has resulted in an overall increase in pay in female-dominated occupations of 10-20%[35]. These adjustments frequently represent a significant improvement in the financial circumstances of the individual women who receive them. For example:

- In Minnesota, 8,500 state employees, mainly clerical and health care workers, received adjustments averaging $2,200 over four years. These adjustments closed 31% of the pay gap.

- In Manitoba, pay equity adjustments resulted in an average 15% increase over hourly rates. Within the government overall, including professionals, these adjustments closed 28% of the gender differential. However, a much more significant reduction in the gap was apparent when professionals were excluded. Among the remaining workers, many of whom were clerical and health workers, pay equity adjustments reduced the gender gap by about 50%.

- In 1999, the federal government and the Public Service Alliance of Canada, which represents clerks, secretaries and several other female-dominated job categories, settled a 16-year-old pay equity dispute. The federal government agreed to implement the 1998 Canadian Human Rights Tribunal ruling on pay equity that ordered the Treasury Board to adjust the salaries of employees in the affected job categories to reflect their value relative to jobs performed mostly by men. Under the agreement, between $3.3 and $3.6 billion would be paid out retroactively to some 230,000 current and former public service employees in the aforementioned job categories. Highlights of the agreement include: ongoing pay equity adjustments; retroactive lump-sum payments; interest; adjustments to maternity allowance; disability insurance and long term disability benefits; severance pay; acting situations; promotions; and, overtime. The adjustments were retroactive to March 8, 1985.

---

[35] Gunderson (1989)

However, in other jurisdictions, such as Ontario, the impact of pay equity on the gender pay gap has been more modest. Furthermore, decisions made at every stage of the job evaluation process can substantially affect the number of women who receive adjustments, as well as the magnitude of those adjustments.

- Gender predominance standards affect the number of women eligible to receive adjustments: the lower the cut-off, the greater the number of women potentially eligible for compensation.

- The choice of job evaluation system can also have important consequences. A frequent charge made by advocates of pay equity is that many pay equity exercises employ gender-biased job evaluation systems. Most jurisdictions explicitly require a "gender-neutral" job evaluation system, but nowhere is this requirement defined, and in practice it may be difficult to meet.

- The statistical method employed to adjust the compensation level of female job classes is another important factor. A job-to-job match may be used, which has the effect of moving the female wage up to the bottom of the male distribution and results in a low ceiling for adjustments. Or the wages of female-dominated jobs may be moved up to the average male pay line. The latter method usually results in higher average increases for women.

Several other factors can restrict the effectiveness of pay equity policies. The most serious shortcomings are associated with complaint-based approaches. Launching a pay equity complaint typically requires financial resources, time commitments and sophisticated legal skills to which many women do not have access.

Launching a pay equity complaint typically requires financial resources, time commitments and sophisticated legal skills to which many women do not have access.

However, even when proactive plans are in place, their capacity to narrow the gender gap in pay may be restricted by several factors[16].

- The absence of a male comparator in some establishments may leave large numbers of women in female-dominated jobs ineligible for pay equity adjustments. This problem has been encountered in most jurisdictions at the federal and provincial/state levels in Canada and the United States, but it could be mitigated by allowing comparisons across establishments. Such a strategy would not only increase the number of women eligible for adjustments, but it would also imply greater economy-wide effects.

---

[16] These factors do not necessarily reflect inherent limits of pay equity but rather shortcomings in the way certain pay equity statutes have been constructed. It is important to make the distinction between fundamental limitations of pay equity as public policy and flaws in specific statutes or approaches.

- Pay equity legislation does not apply to women in male-dominated or mixed occupations.[37] A gender gap in pay would still prevail even if pay equity were completely successful in the areas where it applies.

- The restriction of pay equity to the public sector in most jurisdictions leaves large numbers of women beyond its scope of application. Many of the lowest-paying jobs in the economy are located in the private sector, and women remain over-represented in these occupations.

Lesson 4 Policies that narrow the overall earnings distribution narrow the gender earnings gap

Recent literature on the gender pay gap has drawn attention to the impact of wage-setting mechanisms and overall wage structure on the magnitude of the pay differential. This interest has arisen primarily because the United States and Canada, despite their more long-standing commitment to equal opportunities policies such as employment equity and pay equity, have the largest gender pay gaps among industrialized nations.

... the relatively more decentralized wage-setting system in the United States and Canada accounts for the larger gender pay differential in those countries.

Several authors have found that the relatively more decentralized wage setting system in the United States and Canada accounts for the larger gender pay differential in those countries.[38] In decentralized wage systems, wages are set at the firm, rather than at the industry or national, level. This results in a highly dispersed earnings distribution. In other words, there is a big difference between the earnings of the highest-income earners and the lowest-income earners in these countries. Women, who are disproportionately located at the low end of the earnings distribution, tend to lose from this kind of arrangement. By contrast, Australia and many European nations have a long tradition of centralized wage determination involving a dominant union sector and strong collective bargaining. In these countries, wage structures are much more compressed. However, Australia has recently moved toward enterprise-level bargaining, or the more decentralized wage-setting system, such as exists in North America. The effect of this shift on the gender pay gap is not yet known.

Wage structures vary not only across countries, but also across sectors within individual countries. For instance, the gender gap in earnings is often smaller in the public sector than in the private sector. This is due both to the more compressed wage structures in the public sector and to the concentration of highly skilled female-dominated professions typically found there. However, the earnings benefits of public sector employment are not universally found. The public sector pay premium is largest in Canada and the United States, and declines as the size of

[37] A mixed occupation is one where there is no clear majority of either male or female employees.
[38] For examples see Blau and Kahn (1996); Kidd and Shannon (1996); and Whitehouse (1992).

the public sector increases. Gornick and Jacobs (1998) found that in Sweden, which has one of the largest public sectors among industrialized nations, both men and women public sector workers receive a pay *penalty*.[39] In other words, once compositional differences, such as education and occupation, are controlled for, men and women working in the Swedish public sector earn less than their private sector counterparts.

Despite this exception, compressed wage structures generally benefit women, who are over-represented among low-income earners. Any policy that serves to narrow the overall earnings distribution will narrow the gender earnings gap.

Any policies that serve to narrow the overall earnings distribution will narrow the gender earnings gap.

Labour Market Training

Improvements in women's educational qualifications are one of the most significant factors in accounting for improvements in their labour market status over the last few decades. Today women possess educational qualifications that equal or surpass those of men in most industrialized countries. However, women and men continue to pursue different areas of study, and gender bias remains strong in engineering and technology, mathematics and computer science.[40] Gender-based differences in fields of study can contribute to differential labour market outcomes for men and women.

Gender-based differences in fields of study can contribute to differential labour market outcomes for men and women.

This study does not review systems of formal education and their implications for women. Instead it focuses on programs that usually fall under the heading of "training." Although the distinction between education and training is not always readily apparent, in this study training refers to any initiatives that impart skills or knowledge to individuals, primarily in order to meet the needs of employers, and that are not usually part of regular programming in schools and other public institutions.

Training has become a watchword in the present climate of economic restructuring. The characteristics of the new economy – the demise of traditional industries and the emergence of new ones; the predominance of information technology; and the growing polarization of the workforce into "good" jobs and "bad" jobs – have led to a strong emphasis on continuous learning, skills upgrading, and the cultivation of a "training culture." The demand for labour has shifted to the highly skilled, while those with low level or obsolete qualifications find themselves at a serious disadvantage, and often unemployed.

The demand for labour has shifted to the highly skilled, while those with low-level obsolete qualifications find themselves at a serious disadvantage, and often unemployed.

[39] Gornick and Jacobs (1998)
[40] Statistics Canada (1995)

In the next section the main findings from research into labour market training programs for women are presented. Two caveats should be borne in mind. Most of the evaluation literature comes from Canada and the United States, where there is a mandatory requirement on public authorities to evaluate their labour market programs. Second, most evaluations provide evidence on short-term outcomes, usually one to two years after program completion, which may be too short a period for a full impact assessment.

Lesson 5 Successful training programs provide adequate supports to participants, are tailored to individual needs, and are sensitive to obstacles to training.

The main measure of success when evaluating training programs is whether they lead to increased earnings and employability, or time spent working, of participants. This criterion has become especially predominant as governments seek to reduce their expenditures on income assistance and programs are designed to encourage a speedy transition into the workforce.

Nearly all evaluations report increases in men and women's employability and earnings in the short term.

Nearly all evaluations report increases in men's and women's employability and earnings in the short term. Typically, training programs have a greater effect on employability than on earnings. It should be noted, however, that positive effects tend to be modest and diminish over time. This is true of almost all types of intervention, including formal classroom training, on-the-job training, job-search assistance, wage subsidies to employment in the private sector, and mixed strategies.[41] Earnings gains are usually in the realm of 10-30%. Moreover, since these earnings increases occur relative to an extremely low wage, they are not significant in any practical sense. This helps to explain the difficulty single mothers, who make up a large proportion of social assistance caseloads in North America, encounter in sustaining a successful transition from welfare to work. Because social assistance rates, unlike wages, are based on need and geared to family size, benefits can easily exceed the earnings from low-wage work. When the additional costs of labour force participation, such as child care, transportation, and reduced welfare benefits are factored in, single mothers, like many other categories of welfare recipients, stand to lose from labour market participation. In Canada, the recently-introduced National Child Benefit has been designed to address this problem, as it provides a supplement to working parents to enable them to meet the higher costs of participating in the work force.

---

[41] As discussed in a previous section, self-employment assistance programs are more successful for men than women.

When training programs are effective, adult women record the most consistently positive results of all categories of participants, though the reason for this differential impact is not clear. The lack of an explanation for this phenomenon constitutes a knowledge gap on which future evaluations should definitely focus.

Furthermore, a 1995 evaluation of the Employability Improvement Program (EIP) found that women had outcomes similar to those for males under the Jobs Opportunities and Project-Based Training components of EIP (the former provides wage subsidies to employers who hire participants; the latter provides integrated classroom and on-the-job training to clients). However, compared to men, women had larger gains in employability under the Purchase of Training component, which provides institutional training to clients through training courses purchased from public or private institutions. The objective in this case is to help the unemployed learn new job skills, get academic upgrading or language training.[42]

The success of training programs appears to depend on several important factors.

- **Adequate financial and collateral supports to training should be in place**

Adequate financial supports should be in place for the duration of training programs. Training allowances should cover child care, transportation, and any additional cost women may incur as a result of their participation. Manitoba's Taking Charge! Program, for example, provided training allowances covering the cost of child care, transportation, clothing, and other job-related expenses to participants, most of whom were single mothers on income assistance. Failure to cover these costs reduces women's ability to participate in training. Under the Severely Employment Disadvantaged Option of the Canadian Jobs Strategy's Job Entry Program, for instance, about half of single mothers with at least one dependent said they could not participate in the program if dependent care allowances were not available.[43]

In rural and isolated communities where child care services are not widely available, it may be necessary to provide these services directly. Providing a child care allowance to trainees only works where there is a proper supply of child care spaces.

---

[42] Human Resources Development Canada, Employability Improvement Program: Final Report (1995)

[43] TRICAN Consulting Group (1993)

- **Training should be tailored to individual needs and circumstances**

Women are not a homogeneous group with identical training needs. Training programs are more successful when they are tailored to the individual circumstances and specific requirements of participants. Many jurisdictions have implemented individual case management as a way of ensuring that these needs are met. Some of the issues that may require consideration when developing training programs for women are listed below. Of course, some of these issues may apply equally to men.

- Training should be offered at convenient times. Many women work irregular hours, shift work, or hold multiple jobs. Others may face time restrictions due to child care duties.

- Training should be accessible in geographical terms. This issue is particularly acute for rural women and Aboriginal women in isolated northern communities.

- For women with disabilities, special arrangements for transportation, communication, attendant care, and so on may be necessary.

- Aboriginal and immigrant women may require ESL/FSL (English as a second language/ French as a second language) training.

- Immigrant women often possess education and training credentials and/or previous work experience that are not recognized in Canada. For these women, prior learning assessments are important.

- **Sensitivity to cultural and family-related obstacles to training is sometimes required**

Women's access to training programs and their ability to complete these programs successfully can be strongly influenced by their family and household responsibilities, and by cultural attitudes about appropriate roles for women and men. The experience of women attempting to "adjust out" of the Canadian groundfish industry is a case in point. The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) was a mixed program intended to assist displaced fishers and processing workers through income support, counselling, training, mobility assistance, employment supports, early retirement programs, and some job creation initiatives. The recent evaluation of TAGS found that women faced many more constraints to adjustment than men, due to traditional gender roles and their often-unequal positions in the family, the fishery, and the community.[44] In addition to lack of child care, which the evaluation identified as the biggest obstacle to women's participation in adjustment programs:

---

[44] Human Resources Development Canada (1998)

- Women expressed more positive views toward adjustment and had higher levels of formal education than men, but were more constrained by family and community ties and cultural values. In total, 31% of male clients and 22% of female clients adjusted.

- Women saw themselves as much less mobile than men because of family and household responsibilities and traditional gender roles in families. Over half the men interviewed were unwilling to move for a job opportunity for their wives, whereas almost all women were willing to follow their husbands. Under these circumstances, the limited availability of locally delivered training programs restricted the training options of most women.

Thus, sensitivity to the possible obstacles to training posed by cultural attitudes and traditional gender roles is required. However, it is important to make a distinction here between short-term and long-term policy goals and responses. Adapting training programs to take into account obstacles posed by attitudes and norms is mere recognition - not acceptance or endorsement - of the reality with which women still have to contend in industrialised countries. Recognizing this reality in no way negates the necessity for policymakers to concentrate part of their efforts on changing entrenched social attitudes (which is necessarily a much more medium/long-term process).

Lesson 6 Bridging programs can help women overcome barriers to labour market participation

Bridging programs ensure that women possess the basic skills requires to participate in the labour force ... however they do not always lead to immediate employment.

Bridging programs are designed to help women overcome any personal, cultural, or systemic barriers to labour market participation and advancement. Often these programs are aimed at women wishing to re-enter the workforce after a prolonged absence, women on social assistance, and others facing barriers to full-time employment. The main focus of these programs is ensuring that these women possess the basic skills required in order to participate in the labour force at all. They typically provide counselling services, life skills training, and basic skills training in numeracy and literacy. These components are often combined with job search skills, training in interview techniques and other employment-related skills, and a strong emphasis on work placements.[45] Other bridging programs are designed to move women into trades and technologies or to help immigrant women integrate into the Canadian labour force.

Bridging programs do not always lead to immediate employment. This does not necessarily mean that they are unsuccessful and should be eliminated. Bridging programs can meet a variety of training needs that

[45] Federal-Provincial-Territorial Joint Working Group of Status of Women and Labour Market Officials on Education and Training (1994)

may be overlooked by programs geared toward immediate employment. However, funding for bridging programs has always been unstable, and some successful programs have been eliminated in spite of having achieved good results. Concern has been expressed that evaluation criteria based on how many people immediately find jobs after participating in training may jeopardize further funding for bridging programs.

Lesson 7 Training should be linked to areas of high demand or further training opportunities

There is little point in training women for occupations in which there is already a surplus, or which offer, at best, the prospect of low-paid employment, few opportunities for advance, and a possible return to income support.

Training frequently prepares women for jobs that are most vulnerable to disappearance or declining quality in the coming years. The most prevalent training options for women in Canada, for example, are clerical and service occupations. But clerical occupations suffered the single largest decline of any occupational group in Canada over the course of the 1990s.[46] There is little point in training women for occupations in which there is already a surplus, or which offer, at best, the prospect of low-paid employment, few opportunities for advance, and a possible return to income support.

Training women in areas suffering a shortage of qualified individuals, such as trades and other technical fields, could help to reverse this situation. Training efforts in Canada have so far done little to improve the distribution of women beyond low-paying, stereotypical occupations or to improve their access to highly skilled occupations in high demand. Since the 1960s, Canadian women have received training primarily in low-paying, traditional occupations such as clerical skills, personal service, and sales. Women's participation in apprenticeship training is extremely low, and the majority of women apprentices train in traditional, female-dominated trades such as hairdressing.

One potential way of addressing the problem of exit level jobs is by developing ... a more sequential training process linking various levels of training ...

One potential way of addressing the problem of individuals who hold jobs with no prospect of advancement is to develop closer linkages between training levels. A more sequential training process linking various levels of training may be beneficial. "Job ladders" would allow women to progress from relatively low levels of skill (and unskilled and poorly paid work) to higher levels of skill and more demanding, better-paid, and more stable occupations. Another strategy is to cultivate closer linkages with the private sector in order better to identify areas of current and future demand. However, concern has been expressed that private sector involvement may lead to training that focuses merely on employers' requirements at the expense of women's longer-term needs. Training in transferable skills, as well as in job-specific skills, is necessary to ensure that women's opportunities for employment are not contingent on a single employer.

---

[46] Betcherman et al. (1998)

At the same time, however, it should be recognized that the most consistently positive results for training programs, in terms of the number of people securing employment, are obtained in areas experiencing robust economic growth. Three of the most successful programs in the United States, California's GAIN program, the Baltimore Options program, and San Diego's Saturation Work Initiative Model ran during periods of economic growth and prosperity. This suggests, at the very least, that expectations about the number of people who can find work should be reasonable. This is especially so in isolated and rural areas, and in regions, such as Atlantic Canada, experiencing economic recession due to the collapse of major resource-based industries.

Community development programs may offer these communities the possibility of improving overall economic conditions, and thus offering increased employment opportunities for women. Women in Rural Economic Development (WRED), a federal non-profit corporation, has been at the forefront of community development initiatives. Its focus is to build the economic capacity of rural Ontario regions, through mentorship, life skills training, farm diversification training, co-operative marketing, capital access, and entrepreneurship training. WRED provides startup or extension capital to rural women entrepreneurs with no or poor credit history. WRED has successfully provided business development assistance to over 500 women.[47]

Policies to Reconcile Work and Family Responsibilities

Women, regardless of their labour market status, continue to bear the primary responsibilities for dependent care and household work in all industrialized countries.

The dramatic increase in female employment over the last thirty years has not been matched, in any country, by an equally dramatic reallocation of domestic duties between men and women. Women, regardless of their labour market status, continue to bear the primary responsibilities for dependent care and household work in all industrialized countries.

- Many women who engage in paid work are now confronting the "double day." It is well established that employed women spend substantially more time on domestic duties than do employed men. Furthermore, the kinds of chores that women and men do are different. Women tend to have the main responsibility for child care, meal preparation, cleaning, and laundry, while men devote their time to activities such as home repairs and outdoor maintenance, which are more discretionary and do not need to be done regularly.

[47] National Women's Reference Group on Labour Market Issues (1998)

- Employed women experience significant time pressures as they attempt to juggle work and family. In Canada, married mothers employed full-time work more hours per day than any other group, and 33% - about twice the proportion of men – suffer from extreme levels of time stress.[48]

- Women tend to have a more discontinuous labour market history than men as a result of their family responsibilities. Leaving the labour force to bear and raise children can limit women's earnings and restrict their opportunities for work-related training and career advancement. Likewise, a work history consisting of shorter-term bouts of employment punctuated by exits from the workforce can limit women's eligibility for employment insurance benefits, which are often contingent on a continuous work history.

- Among dual-earner couples, women are much more likely than men to alter their employment patterns when they have children.[49] Rather than leaving the labour market altogether, many women opt for part-time employment. While this may seem to be an adequate solution to the conflicting demands of work and family, part-time work usually implies lower earnings, fewer benefits, less job security, and fewer opportunities for promotion. Furthermore, part-time work solves the work-family conflict by perpetuating traditional gender roles.

... the policy challenge is to facilitate a work-family balance for all employees, not just for women.

These considerations suggest that developing policies to allow women to balance their work and family responsibilities more easily may only be part of the solution to the problem posed by the often-incompatible demands of work and family. Equally important are policies (such as flex-time and parental leave) that encourage a more equitable distribution of family responsibilities between men and women. In fact, the policy challenge is to facilitate a work-family balance for *all* employees, not just for women. Otherwise, these policies may reinforce, rather than dismantle, the gender division of labour and the consequences women face in the labour market.

Policies that attempt to address the conflict between work and family include maternity and parental leave policies, child care policies, and flexible work arrangements.[50]

Lesson 8 The consequences of leave are poorly understood and further research in this area is required

Provisions for leave are one of the main policy responses to the work-family conflict. Leave policies were originally designed to help protect

---

[48] Woolley (1998)
[49] Marshall (1994)
[50] For more information, see: http://labour.hrdc-drhc.gc.ca/worklife

women from some of the labour market consequences that can result from their childbearing role. Today most countries, in recognition of the growing role of fathers in raising children, offer parental leave to both parents, and some offer a separate maternity leave to mothers as well. There is wide variation among nations in the extent and generosity of their policies for leave. The most generous arrangements, at wage replacement rates that typically exceed 80%, are available in Europe. New Zealand, by contrast, is the only country where leave is both unpaid and parents are merely guaranteed a job to return to, rather than their old job or its equivalent.

The economic consequences of leave remain poorly understood and further research in this area is required. Proponents believe that leave promotes the retention of women with their firms, leads to higher earnings, and strengthens women's labour force attachment. Opponents counter that leave may limit women's opportunities for training and promotion, which usually requires some degree of continuity on the job.

The "mommy track" debate arose in the United States in the late 1980s out of this concern over the possible detrimental impact of leave and other flexibility policies on women's careers. The suggestion surfaced that women who wish to balance parenthood and career demonstrate a lack of professional commitment and should expect to sacrifice career advancement. This line of thinking seems to have caught on in North America. One US researcher remarked that actual employee use of leave and other family-friendly policies "is so small, it's shocking."[51] In a recent survey of Canadian professional and senior management women, a majority agreed that advancement in their organizations depends on putting their careers before their personal or family lives, and over half said the very fact of having children hinders a woman's ability to advance professionally.[52]

Nevertheless systematic empirical evidence on the impact of leave policies is limited and inconclusive. Several studies find that leave promotes women's retention with their firm, and is associated with increases in women's employment.[53] Evidence on the effects of leave on pay is more ambiguous. Some studies find that taking leave is positively associated with increases in women's pay.[54] However, Ruhm found that at longer durations, parental leave may be paid for through lower relative wages[55]. Further research in this area is required.

... systematic empirical evidence on the impact of leave policies is limited and inconclusive.

---

[51] Quoted in Debra Schwartz (1994)
[52] Gerkovich Griffith et al. (1998)
[53] For examples see Ruhm (1998); Ruhm and Teague (1995); and Waldfogel et al. (1998).
[54] For examples see Spalter-Roth and Hartmann (1990) and Waldfogel (1998).
[55] Ruhm (1998)

Although there has been a steady increase in fathers' take up of parental leave over the last few decades, women are still far more likely than men to take leave, and to take it for substantially longer periods.

The possibility that parental leave policies may promote a diversification of gender roles has proved elusive in practice. In all countries, women are still far more likely to take parental leave than men. In some countries, such as Germany and the Netherlands, leave provisions are explicitly designed to reinforce a traditional child-rearing role for women. However, even in Sweden, where parental leave was introduced as part of a policy package designed both to draw women into the labour force and to encourage men to share in the responsibility for raising children, there is only limited evidence to suggest that it has succeeded in the latter goal. Although there has been a steady increase in fathers' take up of parental leave over the last few decades, women are still far more likely than men to take leave, and to take it for substantially longer periods.

The barriers preventing a more extensive male involvement in parental leave remain unclear. One explanation may be that men usually earn more than their partners do, and so it makes financial sense for them to continue working. Other possible explanations may include lack of social support from friends and acquaintances; lack of exposure to non-traditional models of fathering; and unwillingness on the part of mothers to share child care responsibilities. Further research is required to determine whether financial considerations or cultural attitudes and norms explain fathers' low rates of participation in parental leave.

Lesson 9 Access to affordable child care is critical to women's labour force participation

... mothers, especially those with preschool children, cannot enter the labour force without access to affordable non-parental childcare.

In 1984, the Abella report on equality in employment observed that "childcare is the ramp that provides equal access to the workforce for mothers." Clearly mothers, especially those with preschool children, cannot enter the labour force without access to affordable non-parental child care. In the absence of such care, mothers may have to leave the paid workforce for several years, or work part-time. Difficulties in obtaining child care may prevent women from changing jobs, accepting promotions, or taking advantage of educational opportunities and training programs to enhance their employment prospects. Child care problems may also cause women to take excessive sick days because they must stay home when their children are sick; these absences may be held against them and may lead to poor references, lack of promotion, or disciplinary measures. For single or low-income mothers, the availability of affordable child care is especially critical, and can mean the difference between financial independence and subsistence on social assistance.[56]

[56] Doherty, Friendly and Oloman (1998)

A large number of studies in the United States and Canada have demonstrated that child care costs have a significant negative effect on the labour force participation of both married and single mothers. A cross-national comparison of maternal labour force participation demonstrates that rates are highest in countries, such as Sweden and Denmark, where public child care services are widely available at no or low cost. The extent to which child care is publicly provided varies considerably across countries. Baker identifies three basic models of child care.[57]

- *The social welfare model* departs minimally from the premise that children are the private concern of their parents. The majority of child care services are provided by family members, neighbours, or private caregivers. Government assistance is extremely selective and subsidizes only the poorest and most disadvantaged children. This model has a long-standing history in the Anglo-Saxon nations, especially in the United Kingdom and the United States. In both countries a relatively high proportion of mothers participate in the labour force, even though both rank near the bottom of countries in terms of child care provision. The actual level of employment-parenting conflict that exists in these countries may be partially masked by high levels of economic necessity.

- *The public responsibility model* lies at the opposite end of the spectrum. The European nations have long acknowledged that children are a major public resource and that the whole society should share in the cost of rearing them. Countries best exemplifying the public responsibility model are France, Sweden, Denmark and Finland. These countries view child care as a right of all families, essential both to child development and to women's participation in the labour force. Government sets standards of education and care, and child care services are heavily subsidized. If parents pay fees, they are charged on a sliding scale according to income. Not coincidentally, Sweden, Denmark, and Finland have the highest rates of maternal employment among industrialized nations. However, in France, the labour force participation rate of mothers is similar to that in the US, the UK, and Canada.

- *The mixed responsibility model* lies between the social welfare and public responsibility models. In this arrangement, government provides some child care services, but encourages voluntary organizations, the private sector and employers to develop services through capital grants or tax concessions. Lone-parent families or those with low incomes may be given priority for subsidized spaces, and government may provide income tax deductions or credits for child care. More variation in the quality of services and costs is

[57] Baker (1995)

apparent than in the public responsibility model, and there is often a shortage of spaces and a high use of relatives as care providers. This is a diverse group of countries that includes Australia, Canada, and the Netherlands. Across these countries, there is wide variation in mothers' labour force participation, with rates comparatively high in Canada, and low in Australia and the Netherlands. Studies have shown that cultural expectations about the paid employment of mothers are very important in accounting for these differences.

Thus, the availability of affordable child care is associated with high rates of maternal labour force participation. However, other factors also play a part in explaining varying rates of maternal participation in the labour force across countries. Cultural norms and expectations about the paid employment of mothers are very important in accounting for these differences. In countries such as Germany and the Netherlands, considerable social pressure is still exerted on mothers to stay at home and raise their children. In Canada, where maternal employment is more widely accepted, a much higher proportion of mothers work, even though child care services are neither more affordable nor more widely available. Economic necessity is another important factor. In some countries, mothers work in spite of the poor availability of child care.

Employer support for childcare has received attention as a potential solution to the shortage of high quality, affordable childcare in most countries.

Employer support for child care has received attention as a potential solution to the shortage of high quality, affordable child care in most countries. In fact, employer support for child care and other "family-friendly" policies are now routinely touted as a critical component of an effective human resource management strategy and a win-win proposition for both employees and employers.[58] Such policies are said to help employees manage their work and family responsibilities, in the process reducing stress and improving morale. Among the benefits expected to accrue to employers are reduced absenteeism, enhanced employee retention, and increased productivity.

Employer support for child care can take various forms, including information and referral services, on-site or near-site child care centres, and child care subsidies. The most prevalent type of support provided by Canadian and US employers is information and referral services, which help employees find, monitor and plan their child care arrangements. In 1997, almost one quarter of Canadian companies surveyed by the Conference Board of Canada reported offering information and referral services. However, only about 8% offered on- or near-site child care in the same year, and only 2% provided any type of child care subsidy. Thus the main employer initiative in Canada does not address the main problems confronting parents with regard to child care – that is, its cost and availability. Furthermore, the majority

[58] Johnson, Duxbury and Higgins (1997)

of firms providing child care assistance are large and well established. They therefore offer no benefit to the large numbers of women who work for small firms unable to afford to implement such policies.

Some employers have implemented innovative solutions to the child care needs of their employees, and these policies are likely to be of particular benefit to female employees. On the other hand, it appears that the majority of employers do not feel great pressure to elevate child care to a high place on their agenda. A comparative study of family-friendly employers reports that government commitment to work-family issues encourages employers to become more involved, while the absence of national policies does not necessarily lead to more generous employer measures.[59] The need for an increased supply of affordable, high quality child care spaces is not likely to be addressed satisfactorily if left to the private sector alone.

... government commitment to work-family issues encourages employers to become more involved, while the absence of national policies does not necessarily lead to more generous employer measures.

Lesson 10 Systematic research into the labour market impact of flexible work arrangements is necessary

Flexible work arrangements are another potential solution to the work-family conflict. Like employer support for child care, these arrangements are frequently promoted as beneficial to both employer and employee. On the one hand, they help the employer by providing an opportunity to cover extended hours. On the other hand, they benefit employees by giving them some control in organizing their work schedule around family demands.

Flexible work arrangements ... are frequently promoted as beneficial to both employer and employee.

Flexible work arrangements can either restructure or reduce employees' work time. The most common forms of flexible work arrangements are flextime, flexplace, and job sharing. But while the availability of these options has been increasing in most countries over the last decade, there has so far been little systematic investigation into their economic impact. At this stage it is only possible to make note of several emerging concerns:

- Many employees do not feel free to use flexible work policies as much as they would like, for fear of damaging their careers. Traditional beliefs about the nature of work persist. These include the notions that commitment to career is demonstrated by the amount of time spent in the office, that presence and hours are the best indicators of employee productivity, that "real" professional work can only be accomplished on a full-time basis, and that those employees who are serious about advancing will make themselves available to the office at all times. Employees are less reluctant to

[59] Hogg and Harker (1992)

take advantage of flexible work policies in companies where management is amenable to alternative perspectives about the nature of work.

- There is a possibility that flexible work arrangements may slow down women's careers or lead to lower pay. But these policies may also enhance retention and allow women to maintain a career identity, professional skills, and career momentum.

Research into the impact for employees, and for women in particular, of flexible work arrangements is urgently required.

4. Conclusion

The entry of women into the labour force has been one of the most significant developments of the twentieth century. But while the past thirty years have witnessed major improvements to women's labour market status, women continue to confront obstacles to equality with men in the workforce.

The introduction of measures designed to equalize women's labour market opportunities and outcomes has been a feature of public policy in all industrialized countries over the last three decades. Most of these measures have succeeded at improving women's labour market position, although results are at best preliminary. A great deal more research is required before we have an adequate understanding of the effects of these policies on women's labour market position.

A great deal more research is required before we have an adequate understanding of the effects of these policies on women's labour market position.

Most of the measures reviewed in this study require fairly significant public expenditure and regulation of the economy. This is true of employment standards legislation, equal opportunity policies, pay equity policies, labour market training programs, leave policies, and child care policies. It is also true of structural features of the labour market, such as centralized wage setting, which have benefited women.

This study reviewed only some of the many policies and programs that affect women's position in the workforce. It did not consider formal education systems, even though improvement in women's educational qualifications is one of the most important factors in accounting for their improved labour market status over the past thirty years, and will continue to play a prominent role in accounting for future advances. Nor did it discuss income redistribution policies such as taxation, social assistance and employment insurance. Research has demonstrated that these policies, by creating incentives or disincentives to work, can either reinforce women's secondary status in the labour market, or help to promote gender equality. These topics are significant enough to merit a separate discussion.

Health and housing policy, and sexual harassment and domestic violence legislation are other potentially significant factors. All of these topics require investigation for a thorough understanding of policies and programs promoting gender equality in the labour market.

Selected Bibliography

Abella, Judge Rosalie S. *Equality in Employment: A Royal Commission Report.* Ottawa: Supply and Services Canada, 1984.

Advisory Committee on the Changing Workforce and Human Resources Development Canada. *Collective Reflection on the Changing Workplace. Report of the Advisory Committee on the Changing Workforce.* Ottawa: Public Works and Government Services Canada, June 1997.

Armstrong, Pat. *Equal Pay for Work of Equal Value.* Paper prepared for the Human Rights Commission. Ottawa: Carleton University, January 1998.

----------. "The Feminization of the Labour Force: Harmonizing Down in a Global Economy." In *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*,29-54. Isabella Bakker, ed. Toronto: University of Toronto Press, 1996.

Baker, Maureen. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons.* Toronto: University of Toronto Press, 1995.

Beller, A.H. "Occupational segregation by sex: determinants and changes." *Journal of Human Resources* 17 (3) (1982).

Betcherman, G. et al. *Training for the New Economy: A Synthesis Report.* Ottawa: CPRN, 1998.

Blau, Francine and Lawrence Kahn. "Wage Structure and Gender Earnings Differentials: An International Comparison." *Economica* 63 (May 1996), S29-S62.

Bush, Kim. "Flexible Work Options". *It's About Time.* In Context: A Quarterly of Humane Sustainable Culture 37 (Winter 1994).

Business Development Bank of Canada. *Women Entrepreneurs in Canada: Geared Toward Success*, 1997. Available at http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ mi04737e.html.

Canadian Human Rights Commission. *Framework for Compliance Audits Under the Employment Equity Act: Audit Process, Assessment Factors and Survey Questionnaire.* Ottawa: CHRC - Employment Equity Branch, January 2000.

Canadian Labour Force Development Board. *Resource Package on Changes in Labour Market Programming.* Prepared for Fourth Annual Labour Market Partners' Forum. Toronto: 1996.

Crompton, Susan and Leslie Geran. "Women as main wage-earners." *Perspectives on Labour and Income* 4 (Winter 1995).

Dagg, Alexandra. "Worker Representation and Protection in the 'New Economy'" in *Collective Reflection on the Changing Workplace. Report of the Advisory Committee on the Changing Workplace.* Ottawa: Public Works and Government Services Canada, June 1997.

Doherty, Gillian, Martha Friendly and Mab Oloman. *Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation.* Ottawa: Research Directorate, Status of Women Canada, 1998.

Economic Council of Canada. *Good Jobs, Bad Jobs: Employment in the Service Economy.* Ottawa: ECC, 1991

European Commission. *Equal Opportunities for Women and Men in the European Union. Annual Report 1996.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

Fabowale, Lola et al. "Gender and Banking with the Small Business Client." *Canadian Woman Studies* 15 (1) (Winter 1994).

Federal-Provincial-Territorial Joint Working Group of Status of Women and Labour Market Officials on Education and Training. *Meeting Women's Training Needs: Case Studies in Women's Training.* Phase II Report. St. John's: Women's Policy Office, Government of Newfoundland and Labrador, 1994.

Fudge, Judy. *Labour Law's Little Sister: The Employment Standards Act and the Feminization of Labour.* Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 1991.

Fudge, Judy and Patricia McDermott, eds. *Just Wages: A Feminist Assessment of Pay Equity.* Toronto: University of Toronto Press, 1991.

Galinsky, Ellen. *The Implementation of Flexible Time and Leave Policies: Observations from Employers.* New York: Families and Work Institute, 1989.

Gerkovich Griffith, Paulette, Judith MacBride-King, and Bickley Townsend. *Closing the Gap: Women's Advancement in Corporate and Professional Canada.* Ottawa: The Conference Board of Canada, 1998.

Goldstein, Bruce, et al. "Enforcing Fair Labor Standards in the Modern American Sweatshop: Rediscovering the Statutory Definition of Employment." *UCLA Law Review* 26 (4) (April 1999).

Goodswaard, A. and M. de Nanteuil. *Flexibility and Working Conditions: A Qualitative and Comparative Study in Seven EU Member States - A Summary.* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000.

Gornick, Janet and Jerry Jacobs. "Gender, The Welfare State, and Public Employment: A Comparative Study of Seven Industrialized Countries." *American Sociological Review* 63 (5) (October 1998).

Grubb, Norton. *Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations.* Berkeley: National Training Center for Research in Vocational Education, 1995.

Gunderson, Morley. *Women and the Canadian Labour Market: Transitions Toward the Future.* Ottawa: Statistics Canada and Minister of Industry, 1998.

----------. *Comparable Worth and Gender Discrimination: An International Perspective.* Geneva: International Labour Organization, 1994.

----------. "Male/female wage differentials and policy responses." *Journal of Economic Literature* 27 (March 1989).

Hogg, Christine and Lisa Harker. *The Family Friendly Employer: Examples from Europe.* London: Daycare Trust, 1992.

Holzer, Harry and David Neumark. *What Does Affirmative Action Do?* Institute for Research on Poverty Discussion Paper No. 1169-98, 1998.

Human Resources Development Canada. *Evaluation of the Atlantic Groundfish Strategy (TAGS).* Ottawa: Evaluation and Data Development, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, 1998.

----------. *Employability Improvement Program: Final Report.* Ottawa: Evaluation and Data Development, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, 1995.

----------. *Adult Education and Training in Canada.* Ottawa: HRDC and Statistics Canada, 1994.

Human Resources Development Canada. Graves, Frank and Benoît Gauthier (EKOS). *Evaluation of the Self-Employment Assistance Program.* Ottawa: Evaluation and Data Development, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, 1995.

Hyde, J.S. and M.J. Essex, eds. *Parental Leave and Child Care: Setting a Research and Policy Agenda.* Philadelphia: Temple University Press, 1991.

International Labour Organization. *Breaking Through the Glass Ceiling: Women in Management.* Geneva: International Labour Organization, 1997.

Johnson, Karen, Linda Duxbury and Chris Higgins. *Making Work and Lifestyle Initiatives Work: Beyond Best Practices*. Research report submitted to Industry Canada, 1997.

Kidd, Michael and Michael Shannon. "The Gender Wage Gap: A Comparison of Australia and Canada." *Industrial and Labor Relations Review* 49 (4) (July 1996).

Krahn, Harvey. "Non-standard work on the rise." *Perspectives on Labour and Income* 7 (4) (Winter 1995). Statistics Canada.

Leck, Joanne and David Saunders. "Canada's Employment Equity Act: Effects on employee selection." *Population Research and Policy Review* 11 (1992a).

----------. "Hiring Women: The Effects of Canada's Employment Equity Act." *Canadian Public Policy* 18 (2) (1992b).

Leck, J., Sylvie St. Onge and Isabelle Lalancette. "Wage Gap Changes Among Organizations Subject to the Employment Equity Act." *Canadian Public Policy* 21 (4) (1995), 387-400.

Leonard, Jonathan. "Employment and occupational advance under affirmative action." *Review of Economics and Statistics* (August 1984).

----------."The Impact of Affirmative Action Regulation and Equal Employment Law on Black Employment." *Journal of Economic Perspectives* 4 (4) (Fall 1990).

----------. "What promises are worth: the impact of affirmative action goals." *Journal of Human Resources* (Winter 1985).

Lim, L. Lean. *More and Better Jobs for Women: An Action Guide*. Geneva: International Labour Organization, 1996.

Lin, Zhengxi, Janice Yates and Garnett Picot. *Rising Self-Employment in the Midst of High Unemployment: An Empirical Analysis of Recent Developments in Canada*, Statistics Canada, Analytical Studies Branch - Research Paper Series, No. 133. Ottawa: March 1999.

Lum, Janet. "The Federal Employment Equity Act: Goals vs. Implementation." *Canadian Public Administration* 38 (1) (Spring 1995), 45-76.

MacBride-King, Judith and Nora Spinks. *Family-Friendly Workplaces in Canada: Ten Years in Review*. Ottawa: The Conference Board of Canada, 1998.

Marshall, Katherine. "Balancing work and family responsibilities." *Perspectives on Labour and Income* 6 (1) (Spring 1994). Statistics Canada.

Martin, John. *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers no. 35. Paris: OECD, 1998.

National Women's Reference Group on Labour Market Issues. *Voices from the Field: Impacts of the Changing Federal Funding Context on Women's Access to Training*. November 1998.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Women and Structural Change: New Perspectives*. Paris: OECD, 1994.

Redway, Hon. Alan, Chairman. *A Matter of Fairness: Report of the Special Committee on the Review of the Employment Equity Act*. Ottawa: Queen's Printer, 1992.

Rubery, Jill and Colette Fagan. *Wage Determination and Sex Segregation in Employment in the European Community*. Network of Experts on the Situation of Women in the Labour Market, European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

Ruhm, Christopher. "The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe." *Quarterly Journal of Economics* (February 1998), 285-317.

Ruhm, Christopher and Jacqueline Teague. *Parental Leave Policies in Europe and North America*. Paper prepared for ILR-Cornell Institute for Labor Market Policies Conference, Gender and Family Issues in the Workplace. Ithaca: April 1995.

Schwartz, Debra. *An Examination of the Impact of Family-Friendly Policies on the Glass Ceiling*. New York: Families and Work Institute, 1994.

Scott, Katherine. *Women and Welfare State Restructuring: Inventory of Canadian Income Security and Employment Related Initiatives*. Toronto: Centre for Research on Work and Society, York University, 1995.

Spalter-Roth, Roberta and Heidi Hartmann. *Unnecessary Losses: Costs to Americans of the Lack of Family and Medical Leave.* Washington: Institute for Women's Policy Research, 1990.

Standing, Guy. "Global Feminization through Flexible Labor." *World Development* 17 (7) (1989).

Statistics Canada. *Women in Canada: A Statistical Report.* Ottawa: Minister of Industry, 1995.

Statistics Canada. *Women in Canada.* Ottawa: Statistics Canada, 2000.

Statistics Canada. *Workplace and Employee Survey - Compendium (1999 Data).* Ottawa: Statistics Canada, June 2001.

TRICAN Consulting Group. *Evaluation of the Severely Employment Disadvantaged Option of the Job Entry Program.* Human Resources Development Canada, 1993.

Vosko, Leah. "Legitimizing the Triangular Employment Relationship: Emerging International Labour Standards from a Comparative Perspective." *Comparative Labor Law and Policy Journal* 19 (1) (Fall 1997).

Waldfogel, J. "Understanding the 'Family Gap'in Pay for Women with Children." *Journal of Economic Perspectives* 12 (1) (Winter 1998), 137-56.

Waldfogel, J. et al. *Maternity Leave Policies and Women's Employment After Childbirth: Evidence from the United States, Britain and Japan.* CASE paper no. 3. London: London School of Economics, 1998.

Whitehouse, Gillian. "Legislation and Labour Market Gender Inequality: An Analysis of OECD Countries." *Work, Employment and Society* 6 (1) (1992).

Woolley, Frances. "Work and Household Transactions: An Economist's View." In *How Families Cope and Why Policymakers Need to Know.* Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 1998.

Yanz, Lynda et al. *Policy Options to Improve Standards for Women Garment Workers in Canada and Internationally.* Ottawa: Research Directorate, Status of Women Canada, 1999.

Étude bilan

L'égalité entre les sexes sur le marché du travail

octobre 2002

Évaluation et développement des données
Politique stratégique

Développement des ressources humaines Canada
Human Resources Development Canada

Canada

SP-AH149-10-99F

L'égalité entre les sexes sur le marché du travail

Étude bilan

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

octobre 2002

SP-AH149-10-99F
(also available in english)

Remerciements

La présente étude fait le bilan des leçons apprises sur l'égalité entre les sexes sur le marché du travail. Elle examine les politiques et les programmes généraux (de certains pays industrialisés) qui peuvent toucher les femmes et les hommes de façon différente, de même que les approches ciblées visant expressément les femmes ou les sous-groupes de femmes. Le but ultime est de dégager les programmes et les politiques qui ont permis d'améliorer la situation des femmes sur le marché du travail.

Le rapport a été rédigé par Prairie Research Associates, Inc. (PRA), pour le compte et sous la direction d'Évaluation et développement des données, de Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

Nous sommes reconnaissants envers les nombreux informateurs clés qui ont participé à cette étude et formulé des commentaires. Il s'agit des représentants des provinces et territoires canadiens, des représentants de DRHC et d'autres ministères et agences fédéraux, des représentants du monde académique et du monde syndical, des représentants d'organisations non gouvernementales qui se préoccupent des questions stratégiques relatives à la problématique hommes–femmes, et enfin, des représentants de départements du gouvernement fédéral américain.

Le rapport technique, produit pour DRHC dans le cadre de cette étude, est disponible sur demande. Il se trouve également dans notre site Internet à l'adresse : http://hrdc-drhc.gc.ca/edd.

Série

Les instances gouvernementales canadiennes s'efforcent d'optimaliser la productivité et la rentabilité des programmes et des politiques en matière de ressources humaines. Des évaluations effectuées avec professionnalisme sont susceptibles de les aider à atteindre ce but. Elles permettent d'étayer, à l'aide d'écrits, notre expérience concernant les politiques et programmes ayant des objectifs semblables et ajoutent à la « mémoire organisationnelle » indissociable d'un meilleur processus décisionnel.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) accorde une grande importance à l'acquisition continue du savoir et à l'amélioration. Ainsi, ces dix dernières années, nous avons consacré temps et argent à l'évaluation de nombre de nos programmes et de nos politiques. Ces évaluations ont porté sur un large éventail d'initiatives visant le développement des ressources humaines. Elles ont par ailleurs été enrichies par l'examen soigneux des évaluations traitant du même sujet, qui ont été réalisées par d'autres gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde.

DRHC a élaboré la série des Études bilan dans le but de rendre plus facilement accessible, au plus grand nombre, la masse de renseignements et de connaissances émanant de ses évaluations. Il s'agit de documents et de vidéos connexes dans lesquels on résume les leçons tirées des évaluations effectuées au pays ou à l'étranger au sujet d'un éventail de priorités stratégiques de premier plan en matière de ressources humaines. On y fait le tour des leçons apprises relativement à l'efficacité des politiques, des programmes, des services et des mécanismes de financement.

Les Études bilan s'adressent avant tout aux cadres supérieurs et aux analystes des politiques des gouvernements canadiens. Cependant, les gestionnaires de programme, les chercheurs en matière de politiques publiques et d'autres intervenants pourraient également bénéficier des leçons que nous avons apprises sur les programmes passés et présents.

En tant qu'organisation favorisant l'apprentissage, DRHC reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation et compte bien poursuivre son travail dans ce domaine en continuant à mettre à l'essai de nouvelles approches et à en évaluer l'efficacité.

Table des matières

1. Introduction **1**

Les femmes sur le marché du travail : enjeux 1
L'égalité entre les sexes comme objectif stratégique 3
Objet de la présente étude 4

2. Les répercussions de la conjoncture économique actuelle **7**

Restructuration économique 7

3. Enseignements **13**

Normes d'emploi 13
Politiques concernant l'égalité d'accès à l'emploi 16
Politiques ayant une incidence sur les salaires 20
La formation liée au marché du travail 25
Politiques de conciliation des responsabilités professionnelles et familiales 32

4. Conclusion **41**

Bibliographie sommaire **43**

L'égalité entre les sexes sur le marché du travail Étude bilan

1. Introduction

Les femmes sur le marché du travail : enjeux

L'un des plus importants changements sociaux et économiques du XX^{e} siècle a été l'intégration des femmes dans la main-d'œuvre rémunérée. La participation croissante des femmes au marché du travail constitue l'une des principales tendances liées au travail dans presque tous les pays industrialisés pendant la deuxième moitié du XX^{e} siècle. Au début des années 60, les femmes, et surtout les épouses ayant des enfants à charge, étaient plus susceptibles de rester à la maison et d'accomplir des tâches domestiques tandis que les hommes, et plus particulièrement les maris et les pères de famille, faisaient partie de la population active rémunérée. Or, de nos jours, dans la plupart des pays industrialisés, ce scénario est de plus en plus rare.

Plusieurs facteurs expliquent la forte progression de l'emploi chez les femmes. À titre d'exemple, citons les changements démographiques, notamment les faibles taux de natalité, la multiplication des divorces, la décision de se marier et d'avoir des enfants plus tard, et d'autres changements comme la scolarisation croissante des femmes, les changements d'attitude dans la société et la nécessité pour un secteur des services en expansion de recruter davantage de femmes. Enfin, certains changements économiques structurels ont nettement limité la capacité d'un salarié de sexe masculin de subvenir seul aux besoins de sa famille, ce qui explique dans bien des cas l'arrivée des femmes sur le marché du travail[1].

L'un des principaux obstacles à l'égalité entre les sexes a été l'incapacité du milieu de travail et des institutions sociales... de suivre l'évolution des tendances sur le marché du travail.

La situation des femmes sur le marché du travail s'est nettement améliorée au cours des trente dernières années. Toutefois, la concurrence qu'elles doivent y livrer aux hommes demeure inégale, et les femmes ont donc plus de difficulté que les hommes à percer sur le marché du travail. L'un des principaux obstacles à l'égalité entre les sexes a été l'incapacité du milieu de travail et des institutions sociales, qui gravitaient jadis autour de la famille traditionnelle où l'homme subvenait aux besoins, de suivre l'évolution des tendances sur le

[1] Crompton et Geran (1995).

marché du travail. Par exemple, l'arrivée des femmes sur le marché du travail n'a pas sensiblement modifié la répartition des tâches ménagères et de la responsabilité pour les soins aux enfants à l'intérieur du ménage. Les femmes demeurent les principales responsables du soin des enfants et de l'entretien ménager, même dans des pays comme le Canada, la Suède, la Finlande et le Danemark, où le taux de participation des femmes au marché du travail est élevé.

Beaucoup de femmes travaillant à l'extérieur sont maintenant confrontées au phénomène du « double emploi »[2], qui a d'importantes répercussions sur la situation des femmes sur le marché du travail. Les régimes de travail atypiques, comme le travail à temps partiel, sont souvent proposés à titre de solutions de rechange acceptables pour aider à concilier les obligations familiales et professionnelles. Toutefois, bon nombre de femmes travaillent à temps partiel, non pas parce que ce régime est aisément compatible avec leurs obligations familiales, mais parce qu'elles n'arrivent pas à trouver un emploi à temps plein. En outre, le travail à temps partiel et les autres régimes non conventionnels se caractérisent habituellement par une réduction des avantages sociaux, de la rémunération et des perspectives d'avancement, de même que par une plus grande insécurité. Dans ces circonstances, les femmes optent peut-être pour des régimes de travail atypiques parce qu'elles y sont contraintes par divers autres facteurs plutôt que de leur plein gré.

Outre la répartition inéquitable du travail rémunéré et non rémunéré entre les femmes et les hommes, d'autres enjeux se rapportent à l'égalité entre les sexes sur le marché du travail :

- la discrimination et le harcèlement sexuel en milieu de travail;
- la concentration des femmes dans les secteurs moins bien rémunérés;
- la plus forte proportion de femmes que d'hommes parmi les personnes pauvres;
- la sous-représentation des femmes parmi les titulaires de postes de direction;
- les obstacles à une scolarisation et à une formation adéquates;
- l'accès restreint aux services de garde à l'enfance et de soins aux aînés.

Les gouvernements de tous les pays industrialisés ont pour objectif de se pencher sur ces enjeux.

---

[2] Marshall (1994).

L'égalité entre les sexes comme objectif stratégique

La plupart des pays reconnaissent que les femmes ont les mêmes droits que les hommes, conformément à diverses conventions internationales et à la justice sociale. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), considérée comme une « déclaration internationale des droits des femmes », vient au deuxième rang des traités sur la défense des droits qui ont été signés par le plus grand nombre de pays. De nombreux pays ont également adopté des lois et mis sur pied des structures organisationnelles internes pour promouvoir l'égalité entre les sexes.

Il est important de préciser que le concept de l'égalité a évolué au fil du temps. Au début du siècle, les droits des femmes et le débat à ce sujet portaient sur les enjeux dits de « l'égalité formelle », c'est-à-dire le même traitement, les mêmes chances et les mêmes privilèges pour les femmes et pour les hommes. Les progrès de l'égalité formelle des femmes ont donné lieu à des réformes extrêmement importantes, comme le droit de vote pour les femmes et des lois assurant la protection contre toute forme de discrimination pour des motifs liés au sexe. Cependant, on reconnaît de plus en plus souvent qu'il ne suffit pas toujours de traiter les hommes et les femmes de la même façon pour assurer l'égalité des résultats, puisqu'il existe des différences socio-économiques entre les sexes. La notion de « l'égalité fondamentale » reconnaît que l'égalité des résultats passe par l'absence de discrimination et des mesures positives.

Il est de plus en plus reconnu qu'il ne suffit pas toujours de traiter les hommes et les femmes de la même façon pour assurer l'égalité des résultats, puisqu'il existe des différences socio-économiques entre les sexes.

Ces dernières années, l'attention s'est également portée sur l'égalité *entre les sexes* plutôt que sur l'égalité *des femmes*. L'égalité entre les sexes ne considère pas les hommes et les femmes isolément, mais plutôt les relations entre les hommes et les femmes et les façons dont leurs rôles sociaux sont établis. Le concept de l'égalité entre les sexes repose donc sur la notion selon laquelle ce sont des modèles sociaux, plutôt que des différences biologiques, qui sont à l'origine de l'inégalité, et que ces modèles sont susceptibles de changer dans le temps et entre différentes cultures.

L'importance de favoriser une égalité fondamentale entre les sexes est généralement acceptée, comme en témoigne le soutien qu'a reçu à l'échelle internationale le *Programme d'action de Beijing* adopté à l'occasion de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes que les Nations Unies ont tenue en 1995. Au Canada, la jurisprudence concernant les garanties constitutionnelles de l'égalité entre les sexes a conforté la stratégie de validation de l'égalité, ce qui signifie que les critères de l'égalité véritable peuvent être appliqués aux lois et programmes gouvernementaux.

Des efforts sont déployés pour veiller à ce que les politiques soient élaborées en tenant compte des relations et des différences entre les hommes et les femmes au sein de l'économie et de la société, voir comment ces relations et différences peuvent influencer les résultats découlant des politiques.

Parallèlement aux enjeux conceptuels entourant la question de l'égalité entre les sexes, les décideurs sont également confrontés à des problèmes d'ordre pratique, devant déterminer quels politiques et instruments permettront d'atteindre les objectifs de l'égalité entre les sexes. De nombreux pays industrialisés avancés s'efforcent d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes à leurs politiques, programmes et lois, pour veiller à ce que les politiques soient élaborées en tenant compte des relations et des différences entre les hommes et les femmes au sein de l'économie et de la société, et voir comment ces relations et différences peuvent influencer les résultats découlant des politiques. Les travaux dans ce domaine se poursuivent, mais déjà des pratiques exemplaires et des études de cas réalisées par de nombreuses administrations commencent à voir le jour; la présente étude en est un exemple[3].

Objet de la présente étude

Le présent document résume le rapport technique de l'Étude bilan qui examine les politiques et les programmes ayant une incidence sur l'égalité entre les sexes sur le marché du travail au Canada, aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans certains pays d'Europe[4]. L'étude présente les résultats des recherches et évaluations réalisées dans ces pays au cours des trente dernières années sur l'égalité entre les sexes et le marché du travail, afin de recenser les programmes et les politiques qui ont permis d'améliorer la situation des femmes sur le marché du travail. Même si l'étude s'est principalement inspirée des recherches et des évaluations publiées, plusieurs informateurs clés ont également été chargés d'examiner, de commenter et de compléter l'information tirée de ces sources. Ces personnes ont été choisies en fonction de leur expertise et de leurs connaissances au sujet des enjeux de l'égalité entre les sexes. En tout, 41 personnes[5] ont été consultées, notamment des représentants des autorités fédérales et provinciales au Canada, des représentants d'organisations non gouvernementales d'envergure nationale et des représentants du gouvernement fédéral américain.

L'étude examine les politiques et les programmes généraux qui peuvent toucher les femmes et les hommes de façon différente, de même que les approches ciblées visant expressément les femmes ou les sous-groupes de femmes. Une vaste gamme de politiques et de

---

[3] On trouvera un complément d'information ainsi que des ressources sur le site de l'analyse comparative entre les sexes de Condition féminine Canada : http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acs/index.html.

[4] Ce document, *L'égalité entre les sexes sur le marché du travail : Étude-bilan — Rapport technique* est disponible auprès de DRHC. Il traite en détail des enjeux abordés dans le présent document et renferme une bibliographie détaillée.

[5] On trouvera la liste complète des principales personnes-ressources consultées dans le rapport technique mentionné dans le renvoi précédent.

programmes peuvent avoir une incidence sur la situation des femmes sur le marché du travail. Cette étude se penche sur cinq catégories importantes de politiques et de programmes[6].

- Les *normes d'emploi* sont conçues pour protéger les travailleurs des abus qui peuvent découler d'un marché du travail non réglementé. De façon générale, ces normes régissent les salaires, les conditions de travail, les avantages sociaux et les congés, les heures de travail et les vacances, en plus de protéger les travailleurs contre un renvoi injustifié. Ces normes peuvent être énoncées dans la législation, dans des conventions collectives ou dans des codes de conduite autoréglementés. Il est essentiel de se doter de normes d'emploi efficaces pour protéger le grand nombre de femmes dont le régime de travail est non conventionnel.

- Les *politiques d'égalité des chances*, comme l'équité en matière d'emploi (au Canada) et l'action positive (aux États-Unis), sont conçues pour améliorer l'accès des femmes aux occasions de recrutement, à la formation et aux promotions. Même si la plupart des pays ont adopté des lois prônant l'égalité formelle et interdisant la discrimination fondée sur le sexe, on reconnaît de plus en plus que le fait d'interdire la discrimination ne suffit pas toujours à l'éliminer dans la réalité. Les politiques d'égalité des chances permettent davantage d'apporter des modifications de fond grâce à des mesures positives.

- Les *politiques ayant une incidence sur les salaires* peuvent inclure des initiatives visant expressément à combler l'écart salarial entre les femmes et les hommes, notamment en prônant une rémunération égale pour un travail d'égale valeur et la parité salariale. Or, les salaires des femmes peuvent également être influencés par la structure globale des salaires dans l'économie et par les mécanismes utilisés pour fixer les salaires.

- Les initiatives de *formation liée au marché du travail* visent à améliorer les perspectives d'emploi et la rémunération potentielle des chômeurs et des victimes du sous-emploi en développant leur capital humain. Dans nombre de pays, l'accès au soutien du revenu dépend de plus en plus de la participation à des programmes d'emploi et de formation, un changement qui a d'importantes répercussions pour les femmes à faible revenu, qui représentent une forte proportion des bénéficiaires du soutien au revenu.

---

[6] Nombre de programmes et de politiques qui ont des répercussions importantes sur la situation des femmes sur le marché du travail, comme l'assurance-emploi, la fiscalité, l'aide sociale et les systèmes d'éducation, sont suffisamment importants pour mériter de faire l'objet d'études distinctes.

- Les *politiques visant à concilier les obligations professionnelles et familiales* peuvent chercher soit à aider les femmes à concilier plus facilement leurs obligations professionnelles et familiales, soit à faciliter la réaffectation d'une part des tâches non rémunérées aux hommes. À titre d'exemple, citons les politiques sur les congés de maternité ou les congés parentaux, les politiques sur les garderies et les régimes de travail souples.

La discussion sur les questions relatives à la formation, à la rémunération égale et à la conciliation des obligations professionnelles avec les obligations familiales porte également sur le rôle que les attitudes culturelles et les normes sociales ont joué pour freiner la progression des femmes sur le marché du travail. Bien que cette étude ne porte pas essentiellement sur les politiques et les programmes qui visent à sensibiliser à la discrimination, il est important de reconnaître que l'éducation est un moyen à long terme susceptible de faire changer les attitudes et les normes qui peuvent constituer des obstacles importants à l'avancement des femmes.

2. Les répercussions de la conjoncture économique actuelle

Malgré les gains réalisés par les femmes au cours des trois dernières décennies, de nombreuses études récentes donnent à penser que les grands bouleversements économiques observés à l'échelle planétaire ont des conséquences négatives pour la situation des femmes sur le marché du travail. Selon la meilleure des hypothèses, on estime que ces changements limiteront sans doute la poursuite des progrès vers l'égalité entre les sexes. Même si la présente étude ne porte pas sur les politiques macroéconomiques proprement dites, il serait trompeur de faire l'historique des politiques et des programmes sans attirer l'attention sur la conjoncture économique actuelle. Plus particulièrement, le contexte économique plus large pourrait limiter ce à quoi on pourrait s'attendre des interventions stratégiques comme celles que l'on examinera ici.

Restructuration économique

Les changements au sein de l'économie mondiale se manifestent par une tendance vers la déréglementation du marché du travail et l'accroissement des régimes de travail souples...

Depuis quelques années, on entend par « restructuration » une série de changements observés au sein de l'économie mondiale. Ces changements comprennent l'accroissement de la concurrence internationale pour l'investissement, la mobilité accrue des capitaux, l'importance plus grande accordée au commerce international, de même que la réduction des dépenses publiques et la déréglementation de l'économie. Ces changements se manifestent par une tendance vers la déréglementation du marché du travail et l'accroissement des régimes de travail souples qui en découlent, comme le travail à temps partiel, la passation de marchés et la sous-traitance, l'impartition et le travail à domicile[3]. Au même moment, les économies délaissent la fabrication pour s'appuyer sur le savoir. Ce changement s'est traduit par le fait qu'on insiste de plus en plus sur la nécessité de recruter des travailleurs hautement spécialisés.

Un grand nombre d'études ont examiné les différentes répercussions de ces changements du marché du travail sur les femmes et les hommes. Dans la plupart des pays industrialisés, on observe chez certains hommes un phénomène « d'harmonisation par le bas »[4]. Au Canada, le

---

[3] Statistique Canada signale qu'en 1999, 41 p. 100 des femmes qui occupaient un emploi travaillaient selon un régime atypique — notamment travail à temps partiel, travail temporaire, travail autonome et cumul d'emplois — ce qui représente une hausse par rapport à la proportion de 35 p. 100 enregistrée en 1989. Même si la proportion d'hommes travaillant selon un régime atypique a également augmenté pendant la même période, les hommes restent moins susceptibles que les femmes d'occuper un emploi non conventionnel (seulement 29 p. 100 des hommes occupaient un emploi non conventionnel en 1999, par rapport à 22 p. 100 en 1989). (Statistique Canada, *Les femmes au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 2000.)

[4] Armstrong (1996).

revenu réel des hommes n'a pas augmenté depuis plus de 20 ans et les taux de participation chez les hommes ont diminué au cours de cette même période. Certains emplois traditionnellement masculins, principalement dans les secteurs des ressources primaires et de la fabrication, disparaissent carrément. De plus en plus d'hommes sont en chômage, travaillent à temps partiel contre leur gré ou occupent un emploi non permanent. De nombreux observateurs signalent que la détérioration de la situation des hommes sur le marché du travail pourrait accentuer les gains réalisés par les femmes au cours des dernières décennies.

Trois tendances associées à la restructuration ont d'importantes répercussions sur la situation des femmes sur le marché du travail.

- **Expansion du secteur des services : polarisation croissante des salaires et prolifération du travail non conventionnel**

Les femmes... demeurent surreprésentées parmi les travailleurs occasionnels et peu rémunérés.

Alors que les industries de la fabrication et le secteur primaire ont perdu du terrain, le secteur des services, où les femmes ont traditionnellement été concentrées, s'est nettement développé. Ce secteur est hautement hétérogène, englobant à la fois des emplois professionnels et techniques bien rémunérés et des postes n'exigeant que peu de compétences et peu rémunérés. Il s'est développé un groupe de travailleurs très spécialisés à statut élevé, de même qu'une masse importante de travailleurs partiellement ou non spécialisés qui acquièrent leur formation sur le tas ou en suivant des cours échelonnés sur quelques semaines[9]. La polarisation des salaires a accompagné la demande croissante de travailleurs très spécialisés et la baisse de la demande de main-d'œuvre non spécialisée. La main-d'œuvre est de plus en plus fragmentée, se répartissant entre un marché du travail primaire offrant de bons salaires, la sécurité d'emploi et des perspectives d'avancement, et un marché secondaire qui regroupe les travailleurs occasionnels et peu rémunérés[10]. Les femmes, et plus particulièrement celles qui appartiennent à des minorités visibles, demeurent surreprésentées dans ce dernier groupe.

Les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de devoir composer avec un régime de travail non conventionnel.

Qui plus est, c'est dans le secteur des services que l'on retrouve un nombre élevé et croissant de régimes de travail atypiques, qui offrent habituellement moins de sécurité d'emploi, des salaires moindres et des avantages sociaux plus modestes[11]. Parmi ces régimes atypiques, citons le travail à temps partiel, les emplois temporaires, le travail de soir ou de nuit, le travail à domicile, le travail par quarts, le cumul des emplois, la passation de marchés et la sous-traitance. Les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes d'occuper un emploi non conventionnel[12]. Même si la transition vers les régimes de travail

[9] Standing (1989).
[10] Conseil économique du Canada (1991).
[11] Krahn (1995).
[12] Krahn (1995).

atypiques peut favoriser les femmes dans la mesure où elles sont beaucoup plus nombreuses à occuper ce genre d'emploi, la demande accrue de travailleurs non conventionnels ne se traduira pas nécessairement par des salaires plus élevés[13].

- **Déclin du secteur public**

Le déclin du secteur public constitue un autre important changement associé à la restructuration. Depuis quelques décennies, le développement du secteur public a été un facteur clé de l'intégration des femmes au marché du travail dans les pays industrialisés. Selon l'OCDE, les femmes sont maintenant surreprésentées dans le secteur public de tous les pays[14].

Le secteur public a également été une source d'emplois *particulièrement intéressants* pour les femmes. Les employés du secteur public sont nettement plus scolarisés et beaucoup plus susceptibles que leurs homologues du secteur privé d'occuper un emploi professionnel, technique ou de gestion. Beaucoup de travailleurs du secteur public sont des femmes œuvrant dans des domaines où elles dominent, comme l'éducation, la santé et les services sociaux. En outre, l'écart salarial entre les femmes et les hommes est plus faible dans le secteur public que dans le secteur privé en raison, à la fois, de la concentration dans le secteur public des emplois très spécialisés à prédominance féminine et d'une structure salariale globale plus comprimée[15].

- **Augmentation du travail autonome**

L'explosion du travail autonome est une troisième tendance associée à la restructuration. Le nombre de travailleurs autonomes s'est rapidement accru parallèlement à la réduction des effectifs et à la disparition des emplois au sein des grandes sociétés et de l'administration publique. La multiplication des travailleurs autonomes est également associée au développement du secteur des services et à l'adoption de politiques prônant l'impartition et la privatisation de la part du gouvernement.

Entre 1976 et 1997, 31 p. 100 de la croissance de l'emploi a été attribuable au travail autonome. Même si cette forme de travail est plus courante chez les hommes que chez les femmes, elle a connu une expansion plus rapide chez les femmes ces dernières années. En 1996, les femmes représentaient plus du tiers de l'ensemble des travailleurs autonomes au Canada, par rapport à 26 p. 100 vingt ans auparavant[16]. Pour certaines femmes, la mise sur pied d'une entreprise est une solution au chômage ou au sous-emploi. Par ailleurs, les femmes très

---

[13] Gunderson (1998).
[14] OCDE (1994).
[15] On abordera plus en détail les structures salariales dans la section sur les politiques qui influent sur les salaires.
[16] Lin, Yates et Picot (1999), p. 4.

scolarisées et professionnelles qui quittent un emploi bien rémunéré pour diriger leur propre entreprise considèrent souvent le travail autonome comme une réponse au phénomène du « plafond de verre ».

Même si le travail autonome permet certes à des femmes d'améliorer leur situation économique, il n'offre que des possibilités limitées à beaucoup d'autres.

- La difficulté d'obtenir du financement est l'obstacle le plus fréquemment mentionné par des femmes désireuses de mettre sur pied ou d'agrandir une entreprise. Selon une étude réalisée en 1994 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 42 p. 100 des femmes travaillant à leur compte avaient des problèmes d'accès au financement[17]. Comparativement aux hommes, les femmes sont plus susceptibles de se voir refuser un prêt. Parmi les motifs invoqués, citons leur concentration dans des secteurs où le taux d'approbation des prêts est plus faible, comme ceux des aliments et boissons, du commerce de détail et des autres services. Parmi les autres facteurs, mentionnons la taille plus modeste des entreprises, les liquidités plus faibles, le manque d'expérience en gestion et le manque de preuve de leurs compétences[18].

- Selon Statistique Canada, les femmes travaillant à leur compte sont concentrées dans un petit nombre d'industries de services. Les genres d'entreprises les plus fréquemment mentionnés sont les garderies, la vente et les salons de coiffure[19]. Par conséquent, une proportion considérable des emplois autonomes se retrouvent aux échelons inférieurs du marché du travail et offrent des salaires relativement modestes et peu de sécurité d'emploi.

- Une fois à leur compte, les femmes gagnent habituellement moins que leurs homologues travaillant à salaire et que les hommes travaillant à leur compte, en plus de bénéficier d'avantages sociaux plus modestes.

...les programmes axés sur le travail autonome ont eu tendance à bénéficier davantage aux hommes qu'aux femmes.

De nombreux gouvernements encouragent les gens à mettre sur pied leur propre entreprise afin de promouvoir l'indépendance économique et la création d'emplois. De nombreux programmes axés sur l'esprit d'entreprise ont été mis sur pied. Or, ces programmes n'affichent habituellement pas des taux de participation élevés chez les femmes et ne règlent pas le problème de l'accès limité des femmes au crédit. En fait, les études sur cette question montrent que, jusqu'ici, les programmes axés sur le travail autonome ont eu tendance à bénéficier davantage aux hommes qu'aux femmes[20].

---

[17] Cité dans Banque de développement du Canada, *Women Entrepreneurs: ...* (1997).
[18] Fabowale et coll. (1994).
[19] Cité dans Banque de développement du Canada, *Women Entrepreneurs: ...* (1997).
[20] Voir Graves et Gauthier (1995) et Martin (1998), par exemple.

Certaines administrations ont lancé des programmes axés sur le travail autonome expressément à l'intention des femmes. Par exemple, l'Initiative pour les femmes entrepreneurs, financée par Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, fournit de l'information et des services aux femmes d'affaires, notamment l'accès à un fonds de prêts, des services consultatifs et un service de réseautage. De même, New Opportunities for Women (NOW), une initiative de l'Union européenne financée par le Fonds social européen, vise notamment à promouvoir l'entrepreneuriat chez les femmes. La plupart des projets financés par l'intermédiaire de NOW combinent la formation et des activités comme les études de marché, l'établissement de plans d'entreprise, l'encadrement et l'acquisition de compétences sectorielles. Cette initiative entend mettre l'accent sur l'accès plus facile au capital et au soutien financier et sur l'offre d'un meilleur soutien consécutif au démarrage d'une entreprise. Les mesures de ce genre peuvent aider à surmonter certains obstacles particuliers auxquels sont confrontées les femmes qui souhaitent travailler de façon autonome.

3. Enseignements

Voici un résumé des principaux enseignements tirés des travaux de recherche et des évaluations portant sur les politiques et les programmes qui influent sur l'égalité entre les sexes sur le marché du travail. Les enseignants sont également fondés sur les propos de personnes-ressources clés qui ont été consultées et qui ont aidé à valider l'information provenant des écrits.

Normes d'emploi

Dans le présent contexte de restructuration économique, certains employeurs optent[21] pour des régimes de travail « souples » et moins coûteux, comme le travail à temps partiel, le travail à domicile, le travail temporaire, la passation de marchés et la sous-traitance, et les formes nominales de travail autonome[22]. Ces régimes de travail ont pour effet de réduire les coûts de main-d'œuvre pour deux raisons. D'abord, les travailleurs visés ne sont habituellement pas syndiqués et ne peuvent être assujettis au processus de la négociation collective. Ensuite, l'embauche de travailleurs non conventionnels permet à l'employeur de ne pas verser le même niveau de rémunération et d'avantages sociaux que celui accordé aux employés permanents et ainsi, de ne pas payer de cotisations d'a.-e. et de RPC. Ces facteurs ont plus particulièrement des répercussions sur les femmes, qui représentent la majorité des travailleurs occupant des emplois non conventionnels. Les normes d'emploi qui régissent les salaires et les avantages sociaux, les conditions de travail, les congés et ainsi de suite peuvent protéger ces femmes.

Les normes d'emploi qui régissent les salaires et les avantages sociaux, les conditions de travail, les congés et ainsi de suite peuvent protéger les femmes qui occupent des emplois non conventionnels.

Leçon 1 L'efficacité de la législation sur les normes d'emploi est limitée par la difficulté que pose la protection des personnes dont le régime de travail est atypique, mais renforcée par l'existence de mécanismes d'application solides et efficaces

Au Canada, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont tous promulgué des lois sur les normes d'emploi qui régissent le salaire minimum, les avantages sociaux, les heures supplémentaires, les conditions de travail, les congés, la cessation d'emploi, et ainsi de suite.

---

[21] Selon l'*Enquête sur le milieu de travail et les employés — Compendium* de 1999, même si le recours aux horaires variables, aux travailleurs à temps partiel et aux travailleurs temporaires a augmenté dans l'ensemble, ces « changements organisationnels » ne sont pas les seuls que les entreprises ont mis en œuvre. Le « remaniement », la « réduction des effectifs » et « le recours accru à la flexibilité fonctionnelle » sont autant d'autres stratégies sur lesquelles misent les entreprises pour s'adapter à l'évolution du climat économique. [Voir Statistique Canada (juin 2001).]

[22] Bush (1994), p. 39. Voir aussi Goodswaard et Nanteuil (2000).

Toutefois, ces lois ont fait l'objet de vives critiques quant à leur inefficacité, et ce, pour deux raisons.

Premièrement, les lois sur les normes d'emploi ont généralement été conçues en fonction des régimes d'emploi conventionnel. Elles se fondent sur un modèle d'emploi stable qui présuppose un emploi permanent à plein temps auprès d'un seul employeur dans les locaux de ce dernier[13]. Ce modèle est sujet à certaines restrictions compte tenu du nombre croissant de travailleurs qui occupent des emplois non conventionnels pour lesquels les contrats de durée déterminée, le travail à l'extérieur des locaux de l'employeur et la responsabilité de l'employeur partagée entre au moins deux parties deviennent la norme.

Afin que la législation sur les normes d'emploi demeure applicable aux travailleurs qui ont le plus besoin de sa protection, certains analystes préconisent l'adoption d'une définition plus précise du terme « employé » et son application systématique dans les lois sur l'emploi, et ce, à tous les paliers de l'administration publique. Une telle mesure pourrait empêcher que certains employeurs puissent interpréter à leur façon la définition juridique des relations de travail de façon à refuser aux travailleurs le statut d'employé, ce qui les exclurait de l'application des lois pertinentes[14].

La législation actuelle sur les normes d'emploi fait l'objet d'une autre critique, à savoir qu'elle est rarement appliquée adéquatement. Dagg fait remarquer qu'au Canada, très peu de provinces assurent un suivi et une application systématiques de leurs lois sur les normes d'emploi. La plupart se contentent de faire enquête lorsqu'il y a eu plainte. Cependant, cette démarche fondée sur les plaintes a ses limites. Par exemple, les travailleurs choisiront peut-être de ne pas porter plainte contre leur employeur par crainte de représailles. De plus, très peu de plaintes donnent lieu à de lourdes sanctions contre l'employeur.

Plusieurs réformes ont été proposées pour que les lois régissant les normes d'emploi demeurent valables pour les travailleurs qui ont le plus besoin de leur protection.

Les nombreuses critiques formulées à l'endroit de la législation actuelle sur les normes d'emploi mettent en évidence le besoin d'améliorer les mécanismes de suivi et d'application. La campagne dite « No Sweat », mise sur pied aux Etats-Unis par la Wage and Hour Division, U.S. Department of Labor, s'est révélée une stratégie efficace de mise en application. Il s'agit d'une campagne en trois volets qui combine des activités d'application, d'éducation/

---

[13] Voir le *Rapport du Comité consultatif sur le milieu de travail en évolution* (1997), plus particulièrement les chapitres 4 et 5; Fudge (1991); Goldstein et coll. (1999); Vosko (1997); et Yanz et coll. (1999).

[14] Dagg (1997), p. 83.

sensibilisation et de reconnaissance[15]. La campagne, qui cible l'industrie du vêtement, vise à faire respecter les lois du travail. Depuis son entrée en vigueur en 1995, la campagne « No Sweat » a permis de réduire les infractions au chapitre des heures supplémentaires et du salaire minimum, et de récupérer 8,4 millions de dollars pour 29 000 travailleurs de l'industrie du vêtement. D'autres industries à faibles salaires, telles l'agriculture, les soins infirmiers à domicile, ainsi que la restauration et l'hôtellerie, sont ciblées pour l'exécution de projets semblables aux États-Unis. Même si le succès de cette campagne est peut-être propre au contexte américain — et plus précisément, au contexte de l'industrie du vêtement aux États-Unis — des recherches plus poussées permettront peut-être de tirer des leçons au sujet de l'efficacité de l'initiative et des raisons de cette efficacité. Ces leçons pourront peut-être à leur tour aider d'autres pays à concevoir des stratégies de suivi et d'application adaptées à leur contexte.

En plus d'améliorer les stratégies de contrôle et d'application et de modifier la loi pour qu'elle s'applique aussi aux travailleurs dont le régime de travail est atypique, les chercheurs ont proposé d'autres adaptations qu'il y aurait moyen d'apporter à la législation sur les normes d'emploi et aux pratiques :

- *l'obligation conjointe et individuelle des employeurs* de rendre les fournisseurs, les sous-traitants et les employeurs immédiats juridiquement responsables des infractions aux normes d'emploi;
- *le droit de formuler des plaintes anonymes contre des tiers* pour atténuer les craintes de représailles prenant la forme de mesures disciplinaires ou de renvoi;
- *des méthodes de rapport et de tenue de registres plus rigoureuses* pour que tous les travaux soient documentés et qu'en conséquence les normes du travail soient respectées.

Une autre solution possible au problème que posent les infractions aux normes du travail dans le cas de l'emploi non conventionnel est passablement courante en Europe : il s'agit de la négociation collective centralisée, qui vise plusieurs employeurs et tous les travailleurs d'une industrie ou d'un secteur, et non pas seulement les syndiqués. La négociation collective centralisée est plus efficace que la

Une solution possible pour prévenir les infractions aux normes du travail dans le cas de l'emploi non conventionnel est... la négociation collective centralisée, qui vise plusieurs employeurs et tous les travailleurs d'une industrie ou d'un secteur, et non pas seulement les syndiqués.

[15] *La stratégie d'application* comprend des opérations ciblées de vérification de l'application dans de grands centres de l'industrie manufacturière, les avis aux fabricants au sujet de biens produits frauduleusement par leurs sous-traitants et la publication de rapports d'application trimestriels. *La stratégie d'éducation/sensibilisation* comprend des ateliers sur le suivi de l'application visant à informer l'industrie des moyens de mettre en œuvre un programme efficace de suivi. *La stratégie de reconnaissance* comprend la publication d'une liste reconnaissant les détaillants et les fabricants qui ont assumé la responsabilité de faire un suivi des pratiques d'emploi de leurs sous-traitants.

négociation collective limitée à une entreprise pour ce qui est de présenter les tendances de l'emploi parce qu'elle englobe les travailleurs occasionnels même s'ils changent d'employeur au sein d'une même industrie.

Par ailleurs, ces dernières années, les codes de conduite et systèmes de surveillance volontaires ont soulevé de plus en plus d'intérêt. Selon Yanz et coll., ce phénomène s'explique du fait que les « codes volontaires semblent être compatibles avec le modèle néo-libéral de libéralisation du commerce, de privatisation, de réglementation, de compressions financières, de souplesse et de compétitivité internationale ». Les auteurs reconnaissent que les codes de conduite volontaires peuvent ne pas se révéler utiles en l'absence de surveillance indépendante ou de transparence dans les processus de surveillance volontaires. À leurs yeux, ces codes peuvent compléter et renforcer la réglementation de l'État, plutôt que de s'y substituer[28]. Toutefois, et en dépit de leur récente prolifération à l'échelle nationale et internationale, rien ne prouve finalement que les codes de conduite volontaires ont des répercussions positives.

Politiques concernant l'égalité d'accès à l'emploi

La discrimination sur le marché du travail constitue un facteur primordial qui influe sur les possibilités d'emploi et la rémunération des femmes. Il y a discrimination lorsque des personnes possédant des compétences égales sont traitées différemment uniquement pour des motifs fondés sur le sexe.

La discrimination peut être délibérée ou systémique. Lorsque les employeurs font délibérément preuve de discrimination envers les femmes, il se peut que ce soit parce qu'ils sont convaincus que les femmes sont incapables d'accomplir certaines tâches parce qu'elles ont moins de force physique que les hommes, ou à cause de prétendues différences psychologiques. Il se peut également que les employeurs pensent que les employées de sexe féminin leur créeront des problèmes indus ou qu'elles en créeront dans le milieu de travail ou au sein de l'effectif. La discrimination systématique, quant à elle, n'est généralement pas délibérée. Elle peut se manifester sous la forme de pressions sociales qui incitent les fillettes et les jeunes femmes à choisir des professions traditionnellement féminines, ou de pratiques organisationnelles ou culturelles qui découragent les femmes de postuler des emplois dans des professions traditionnellement masculines ou d'étudier dans ces domaines.

---

[28] Yanz et coll. (1999), p. 56-57.

Peu importe sa nature, la discrimination peut se manifester — et on en trouve des exemples — à tous les niveaux de l'organisation. Quelques-uns des indices les plus notoires de ses répercussions résident dans l'incapacité persistante des femmes d'accéder aux échelons supérieurs de la hiérarchie d'une entreprise, d'un organisme public ou d'une université, dans une proportion équivalente à celle de leur participation au marché du travail en général. En outre, l'écart se creuse à mesure que l'on monte dans la hiérarchie. Très peu de femmes accèdent aux postes les plus élevés, comme ceux de chef de la direction, et les progrès en ce sens sont faibles comparativement au grand nombre de femmes possédant les compétences nécessaires sur le marché du travail. L'expression « plafond de verre » (« glass ceiling » en anglais) était utilisée aux États-Unis dans les années 1970 pour désigner les obstacles subtils engendrés par les préjugés psychologiques et organisationnels qui empêchent les femmes d'accéder aux postes les plus élevés de la hiérarchie.

Un indice notoire des répercussions de la discrimination est l'incapacité persistante des femmes d'accéder aux échelons supérieurs de la hiérarchie d'une entreprise, d'un organisme public ou d'une université, dans une proportion équivalente à celle de leur participation au marché du travail en général.

Cependant, la discrimination ne limite pas uniquement la mobilité ascendante des femmes au sein de l'organisation. Elle nuit également à leur capacité d'accéder à des professions et à des secteurs de l'économie dominés par les hommes, comme les métiers, la technologie et les domaines scientifiques et techniques. Il en découle donc un marché du travail très cloisonné selon le sexe dans tous les pays industrialisés; les hommes exerçant une domination sur les professions scientifiques et techniques, et les femmes étant surtout présentes dans les domaines de la garde et des soins.

Bon nombre de pays industrialisés ont fait un premier pas en vue de réaliser l'égalité entre les sexes sur le marché du travail en promulguant des lois sur l'égalité des sexes et d'autres mesures législatives qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe au chapitre de l'emploi. Pourtant, on admet de plus en plus que la discrimination est principalement systémique et involontaire, et que pour l'enrayer et l'empêcher, il faudrait recourir à des mesures qui dépassent largement l'imposition d'interdictions législatives. À cette fin, de nombreux pays ont donc adopté des *politiques concernant l'égalité d'accès à l'emploi*.

...on admet de plus en plus que la discrimination est principalement systémique et involontaire...

Leçon 2 Les politiques d'égalité des chances qui sont assorties de buts et de calendriers de réalisation et qui comportent des mécanismes d'application peuvent donner des résultats positifs

Les politiques d'égalité d'accès à l'emploi visent à enrayer la discrimination en matière d'emploi fondée sur le sexe (ou tout autre facteur pertinent comme l'âge ou l'appartenance à une minorité visible) et à empêcher qu'elle ne se perpétue. Ces politiques peuvent être appliquées de deux façons.

La première repose sur le principe de l'*égalité des chances*. Les politiques fondées sur ce principe peuvent prévoir des mesures actives de recrutement, d'embauche et de formation pour les femmes, et d'autres mécanismes comme de l'aide au chapitre de la garde des enfants, des congés parentaux et des horaires souples. Leur objectif est d'égaliser les chances pour tous, et ainsi de favoriser une représentation adéquate des femmes partout dans l'organisation et le milieu de travail dans son ensemble.

La deuxième démarche est fondée sur le principe de l'*égalité des résultats*. Ces politiques, qu'on appelle parfois politiques d'action positive, sont généralement des mesures temporaires visant à éliminer les effets de la discrimination passée[27]. Elles reposent sur le principe selon lequel les politiques d'égalité des chances se révèlent insuffisante lorsque les membres de certains groupes ont déjà pris du retard au moment où ils font leur entrée sur le marché du travail à cause de la discrimination dont ils ont fait l'objet antérieurement. Une fois les conséquences de la discrimination antérieure corrigées — c'est-à-dire lorsque la représentation des groupes cibles dans l'organisation est proportionnelle à leur représentation dans la population active en général — les mesures positives devraient en principe être abolies. L'action positive se distingue donc des autres politiques d'égalité des chances, dont les modalités relatives à la garde d'enfants et aux horaires souples, qui devraient en principe être intégrées de façon permanente dans la politique de gestion du personnel de l'employeur. Les mesures d'action positive obligent les employeurs à mettre en œuvre des plans prévoyant un traitement préférentiel pour les membres des groupes cibles. Ils y parviennent habituellement en suscitant une participation active des administrations publiques à une démarche systématique comprenant des *quotas*. L'*action positive* aux États-Unis constitue un exemple de politique inspirée du principe de l'égalité des résultats qui comporte des *quotas*, des calendriers d'application et des mesures systématiques de suivi et d'évaluation des résultats.

Le programme canadien d'équité en matière d'emploi, quant à lui, vise à supprimer les obstacles et à améliorer les conditions de travail des membres des groupes désignés. Plutôt que d'adopter la démarche du « traitement préférentiel », la *Loi sur l'équité en matière d'emploi, 1996* impose aux employeurs relevant de la réglementation fédérale dans le secteur public comme dans le secteur privé d'analyser leurs effectifs, d'élaborer des plans d'équité en emploi appropriés et de présenter chaque année un rapport sur la représentation des membres de groupes désignés dans leurs effectifs. En vertu de la Loi, les employeurs doivent

[27] Lim (1996).

établir des objectifs numériques, plutôt que des quotas[28], et prendre des mesures pour les atteindre. Les employeurs doivent également prévoir des calendriers pour la réalisation des objectifs, et surveiller et évaluer les résultats. La Commission canadienne des droits de la personne est chargée de surveiller les employeurs pour déterminer s'ils respectent leurs plans d'équité en matière d'emploi. « Le processus de vérification de la Commission repose sur la notion de négociation et de persuasion, dictée par le principe directeur de la Loi. Il s'appuie également sur une pratique de longue date de la Commission : prendre, si possible, d'un commun accord les engagements visant à remédier aux manquements relevés. En cas d'échec, la Commission peut donner un ordre, et l'une ou l'autre partie peut s'adresser à un tribunal spécialisé pour lui demander de régler les questions litigieuses. »[29]

Dans bon nombre de pays, les politiques concernant l'égalité d'accès à l'emploi sont récentes et les enquêtes systématiques sur leurs effets sont peu nombreuses. Mais aux États-Unis, où les programmes d'action positive sont appliqués depuis trois décennies, on a constaté que ces politiques ont permis d'améliorer l'accès des femmes à l'emploi et de majorer leurs revenus, en plus d'accroître les taux de maintien en poste. Par exemple, Leonard (1990)[30] a constaté ce qui suit.

... aux États-Unis, on a constaté que les politiques d'action positive ont permis d'améliorer l'accès des femmes à l'emploi et de majorer leurs revenus, en plus d'accroître les taux de maintien en poste.

- Le niveau d'emploi au sein de groupes protégés, notamment les femmes, augmente sensiblement plus vite dans les entreprises de fournisseurs que dans les autres entreprises. Toutefois, l'action positive a donné de meilleurs résultats dans les entreprises en croissance qui offrent de nombreux débouchés.

- L'action positive a influé de façon bénéfique sur l'avancement professionnel. Cependant, il se peut que cette progression ait été surestimée en raison d'erreurs dans les rapports remis aux administrations publiques.

- Les programmes d'action positive donnent les meilleurs résultats lorsqu'ils sont rigoureusement appliqués, lorsqu'ils sont jumelés à d'autres politiques qui visent à améliorer les compétences des membres de groupes protégés et lorsqu'ils sont appliqués à des employeurs prospères.

Par contre, la législation canadienne sur l'équité en matière d'emploi est relativement nouvelle. Les données préliminaires révèlent un faible

---

[28] Il y a une distinction importante entre quotas et objectifs numériques. Les quotas sont des seuils rigides qu'il faut atteindre pour éviter des sanctions, tandis que les objectifs numériques sont des objectifs plus flexibles et plus rationnels que les employeurs peuvent utiliser, au même titre que les autres objectifs d'entreprise, comme outils de planification et d'évaluation.

[29] Commission canadienne des droits de la personne (2000), p. 9.

[30] Pour d'autres études renfermant des conclusions sur les répercussions bénéfiques de l'équité en matière d'emploi, voir Leonard (1984, 1985); Beller (1982), ainsi que Holzer et Neumark (1998).

effet positif sur l'embauche de personnes représentatives et sur leur rémunération, au moins pour quelques groupes de femmes[31]. Les femmes de race blanche semblent profiter davantage de la législation. D'autres analyses devront être effectuées pour déterminer si cette tendance se poursuivra à plus long terme. Des analyses plus poussées pourraient également permettre de préciser les motifs de cet écart au chapitre des répercussions.

Une des critiques au sujet de la législation canadienne initiale sur l'équité en matière d'emploi résidait dans le fait qu'elle ne comprenait pas les objectifs obligatoires, les calendriers et les mécanismes d'application nécessaires pour atteindre l'objectif visé. ...Une nouvelle loi oblige les employeurs à intégrer des objectifs quantitatifs... et permet à la Commission canadienne des droits de la personne de déterminer si les employeurs respectent les dispositions de la loi.

Néanmoins, nous possédons suffisamment d'exemples[32] de l'efficacité des politiques d'égalité d'accès à l'emploi qui précisent clairement le type et l'ampleur des changements prévus, renferment des calendriers d'exécution, et indiquent les sanctions imposées aux organismes qui ne se conforment pas à la législation. L'une des principales critiques au sujet de la législation canadienne initiale sur l'équité en matière d'emploi résidait dans le fait qu'elle ne comprenait pas les objectifs obligatoires, les calendriers et les mécanismes d'application nécessaires pour atteindre l'objectif visé. En 1992, une vaste analyse de la législation a confirmé que certains problèmes au chapitre de la mise en œuvre, de la surveillance et de l'application de la législation étaient responsables du rendement plutôt décevant des employeurs en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi[33]. La nouvelle Loi sur l'équité en matière d'emploi, qui a été promulguée en 1996, oblige les employeurs à intégrer des objectifs quantitatifs à leurs plans d'équité en matière d'emploi et permet à la Commission canadienne des droits de la personne de déterminer si les employeurs respectent les dispositions de la loi[34].

Politiques ayant une incidence sur les salaires

L'écart salarial entre les femmes et les hommes... est l'un des exemples les plus évidents de leur inégalité persistante sur le marché du travail.... La ségrégation selon l'emploi et l'industrie constitue l'un des plus importants facteurs pouvant expliquer l'écart salarial entre les femmes et les hommes.

L'écart salarial entre les femmes et les hommes observé dans tous les pays industrialisés est l'un des exemples les plus évidents de l'inégalité persistante sur le marché du travail entre les femmes et les hommes. Autrefois, les différences au chapitre des caractéristiques liées à la productivité, comme la scolarité, la formation, l'expérience de travail et le taux différentiel d'activité expliquaient en bonne partie l'écart salarial

---

[31] Par exemple, voir Lum (1995); Leck et Saunders (1992a, 1992b), et Leck, St. Onge et Lalancette (1995).

[32] Voir le Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la Commission canadienne des droits de la personne ainsi que les rapports annuels que produit la Direction générale du travail de Développement des ressources humaines Canada en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

[33] Redway (1992).

[34] Comme dans l'analyse des normes d'emploi qui précède, nous nous sommes concentrés ici sur les méthodes ayant pour objet de faire appliquer la législation de l'équité en matière d'emploi. Toutefois, il faudrait faire d'autres recherches sur le recours à des mesures d'incitation, pour en évaluer l'efficacité.

entre les femmes et les hommes. Toutefois, à mesure que la qualité et le niveau de scolarité et de formation des femmes se sont améliorés, et que l'écart entre les femmes et les hommes au chapitre des autres facteurs de productivité s'est résorbé, la fraction de l'écart salarial attribuable à ces facteurs a diminué. De nos jours, la ségrégation selon l'emploi et l'industrie constitue l'un des plus importants facteurs pouvant expliquer l'écart au chapitre de la rémunération entre les femmes et les hommes.

Leçon 3 Les politiques et les lois sur l'équité salariale peuvent aider à réduire l'écart salarial entre les femmes et les hommes

En Amérique du Nord, la principale façon d'aborder les écarts salariaux attribuables au fait que les femmes et les hommes effectuent des tâches différentes consiste à recourir à la *parité salariale* ou au principe du travail *d'égale valeur*. Le principe de la parité salariale repose sur l'hypothèse selon laquelle les postes occupés par des femmes sont moins bien rémunérés que ceux occupés par des hommes *parce que* ce sont des femmes qui les occupent. La parité salariale vise à éliminer toute relation systématique entre les salaires et la répartition des emplois des femmes et des hommes, après avoir tenu compte des différences entre les caractéristiques liées à la productivité.

Les politiques sur l'équité salariale ont en commun le principe que des emplois de nature qualitativement dissemblable peuvent néanmoins être comparés au chapitre des compétences, de l'effort, des responsabilités et des conditions de travail au moyen d'une méthode d'évaluation des emplois. Les emplois à prédominance féminine, dont on constate qu'ils sont semblables sous cet angle aux emplois à prédominance masculine, donnent droit à des rajustements salariaux. Selon Gunderson, dans les organisations où elle est en vigueur, la parité salariale a fait que les salaires des emplois à prédominance féminine ont augmenté de 10 à 20 p. 100[35]. Ces rajustements représentent souvent une nette amélioration de la situation financière des femmes qui en bénéficient. Ainsi :

- Au Minnesota, 8 500 employées de l'État, surtout des employées de bureau et des préposées aux soins de santé, ont reçu des rajustements de l'ordre de 2 200 $ en moyenne sur quatre ans. Ces rajustements ont comblé 31 p. 100 de l'écart salarial.

- Au Manitoba, les rajustements au titre de la parité salariale se sont traduits par une augmentation moyenne de 15 p. 100 par rapport aux taux horaires. À l'échelle du gouvernement, y compris dans les groupes professionnels, ces rajustements ont comblé 28 p. 100 de l'écart salarial entre les femmes et les hommes. Cependant, une

[35] Gunderson (1989).

réduction beaucoup plus importante de l'écart a pu être observée en faisant abstraction des groupes professionnels dans les calculs. Chez les autres employées, dont bon nombre occupaient des postes de commis de bureau et de préposées aux soins de santé, les rajustements au titre de la parité salariale ont réduit d'environ 50 p. 100 l'écart salarial entre les femmes et les hommes.

- En 1999, le gouvernement du Canada et l'Alliance de la fonction publique du Canada, qui représente les commis, les secrétaires et plusieurs autres groupes professionnels à majorité féminine, ont réglé un différend en matière de parité salariale qui durait depuis 16 ans. Le gouvernement du Canada a accepté de donner suite à la décision du Tribunal canadien des droits de la personne ordonnant au Conseil du Trésor de rajuster les salaires des employés des groupes touchés en fonction des salaires d'employés masculins exécutant des tâches de valeur égale. L'entente prévoit le versement rétroactif, à partir du 8 mars 1985, de 3,3 à 3,6 milliards de dollars à quelque 230 000 fonctionnaires qui occupent ou ont occupé un emploi dans les groupes susmentionnés. Parmi les points saillants de l'entente, on compte : les rajustements continus aux fins de la parité salariale; les paiements forfaitaires rétroactifs; les intérêts; le rajustement des prestations de maternité, de l'assurance-invalidité et des prestations pour invalidité prolongée, des indemnités de départ, affectations et nominations intérimaires, des promotions et des heures supplémentaires.

Toutefois, dans d'autres administrations, comme l'Ontario, l'impact de la parité salariale sur l'écart salarial entre les femmes et les hommes a été plus modeste. En outre, les décisions prises à chaque étape du processus d'évaluation des emplois peuvent avoir une profonde incidence sur le nombre de femmes recevant des rajustements, de même que sur l'ampleur de ces derniers.

- Les normes de prédominance touchent le nombre de femmes admissibles à des rajustements; plus le seuil est bas, plus le nombre de femmes pouvant avoir droit à un rajustement est élevé.

- Le système d'évaluation des emplois choisi peut également avoir d'importantes conséquences. Les tenants de la parité salariale se plaignent souvent du fait que bon nombre d'exercices de parité salariale s'appuient sur des systèmes d'évaluation des emplois empreints de sexisme. La plupart des administrations exigent explicitement un système d'évaluation des emplois qui soit « non sexiste », mais cette exigence n'est définie nulle part, et il peut être difficile de s'y conformer dans la réalité.

- La méthode statistique employée pour rajuster le niveau de rémunération des emplois à prédominance féminine est un autre facteur important. On peut avoir recours au processus de comparaison d'un emploi à l'autre, ce qui a pour effet de relever les salaires des femmes jusqu'au bas de l'échelle des hommes et se traduit par un plafond de rajustements peu élevé. On peut aussi relever les salaires des emplois à prédominance féminine jusqu'au niveau du salaire moyen versé aux hommes. Cette méthode se traduit habituellement par des augmentations moyennes plus élevées pour les femmes.

Plusieurs autres facteurs peuvent limiter l'efficacité des politiques de parité salariale. Les plus graves lacunes sont associées aux méthodes fondées sur les plaintes. Pour loger une plainte relative à la parité salariale, il faut habituellement des ressources financières, du temps et des connaissances juridiques poussées auxquelles beaucoup de femmes n'ont pas accès.

Pour loger une plainte relative à la parité salariale, il faut habituellement des ressources financières, du temps et des connaissances juridiques poussées auxquelles beaucoup de femmes n'ont pas accès.

Cependant, même lorsqu'on applique des méthodes proactives, leur capacité à combler les écarts salariaux entre les femmes et les hommes peut être limitée par plusieurs facteurs[36].

- L'absence de comparateur masculin dans certains établissements peut faire en sorte que beaucoup de femmes occupant des postes à prédominance féminine ne sont pas admissibles à des rajustements de parité salariale. La plupart des administrations au niveau fédéral, provincial et des États, au Canada comme aux États-Unis, se sont heurtées à ce problème, mais celui-ci pourrait être atténué si l'on permettait des comparaisons entre les établissements. Non seulement cette stratégie augmenterait le nombre de femmes admissibles à des rajustements, mais elle impliquerait aussi des effets plus importants pour l'ensemble de l'économie.

- La législation en matière de parité salariale ne s'applique pas aux femmes travaillant dans des groupes à prédominance masculine ou des groupes mixtes[37]. Il subsisterait un écart salarial entre les femmes et les hommes même si la parité salariale atteignait tous ses objectifs là où elle s'applique.

- Comme la parité salariale est limitée au secteur public dans la plupart des administrations, beaucoup de femmes en sont privées. Bon nombre des emplois les moins bien rémunérés dans l'économie se retrouvent dans le secteur privé, et les femmes y sont surreprésentées.

---

[36] Ces facteurs n'indiquent pas nécessairement des limites inhérentes à la parité salariale, mais plutôt des lacunes dans la façon dont certains textes législatifs ayant trait à la parité salariale ont été élaborés. Il est important de faire la distinction entre les limites fondamentales de la parité salariale en tant que politique publique et les défauts de certains textes ou de certaines méthodes.

[37] Dans un groupe dit « mixte », il n'y a aucune prédominance, qu'elle soit masculine ou féminine.

Leçon 4 Les politiques ayant pour effet de resserrer la répartition générale des salaires réduisent l'écart salarial entre les hommes et les femmes

Les récentes études sur l'écart salarial entre les femmes et les hommes font ressortir les incidences des mécanismes d'établissement des salaires et de la structure salariale globale sur l'ampleur de l'écart salarial. L'intérêt pour cette question découle principalement du fait que, malgré leur engagement de longue date à appliquer des politiques d'égalité des chances, comme l'équité en matière d'emploi et la parité salariale, le Canada et les États-Unis sont les pays industrialisés où l'écart salarial entre les femmes et les hommes est le plus important.

...le mécanisme plus décentralisé d'établissement des salaires en usage aux États-Unis et au Canada explique l'écart salarial plus marqué entre les femmes et les hommes observé dans ces pays.

Plusieurs auteurs ont constaté que le mécanisme relativement plus décentralisé d'établissement des salaires en usage aux États-Unis et au Canada explique l'écart salarial plus marqué entre les femmes et les hommes observé dans ces pays[38]. Sous un régime salarial décentralisé, les salaires sont fixés à l'échelle de l'entreprise, plutôt qu'à celle de l'industrie ou du pays. Cela engendre une répartition très dispersée de la rémunération. En d'autres mots, dans ces pays, on observe un écart important entre la rémunération des personnes dont le revenu est le plus élevé et celles dont le revenu est le plus faible. Les femmes, qui se retrouvent de façon disproportionnée au bas de l'échelle de répartition de la rémunération, ont tendance à être défavorisées par ce genre de mécanisme. En revanche, l'Australie et de nombreux pays européens appliquent depuis longtemps un mécanisme centralisé de détermination des salaires faisant appel à des syndicats dominants et à un système de négociation collective bien établi. Dans ces pays, les structures salariales sont beaucoup plus comprimées. Il est à noter cependant que l'Australie applique maintenant un régime de négociation à l'échelle des entreprises, c'est-à-dire un régime d'établissement des salaires plus décentralisé, semblable à celui que l'on retrouve en Amérique du Nord. On ignore encore l'effet de ce changement sur l'écart salarial entre les hommes et les femmes.

Les structures salariales diffèrent à la fois d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre à l'intérieur du même pays. Par exemple, l'écart au chapitre de la rémunération entre les femmes et les hommes est souvent plus faible dans le secteur public que dans le secteur privé. Cela découle à la fois des structures salariales plus comprimées en vigueur dans le secteur public et de la concentration des professions très spécialisées à prédominance féminine qu'on y retrouve habituellement. Toutefois, les avantages au chapitre de la rémunération des emplois dans le secteur public ne sont pas universels. La prime salariale du secteur public atteint son plus haut niveau au Canada et aux États-Unis et diminue à mesure que la taille du secteur public augmente. Gornick et Jacobs (1998) ont

[38] Blau et Kahn (1996), Kidd et Shannon (1996) et Whitehouse (1992) en donnent des exemples.

constaté que, en Suède, l'un des pays industrialisés dont le secteur public est le plus étendu, les hommes et les femmes travaillant dans ce secteur sont en fait *pénalisés* sur le plan salarial[39]. En d'autres mots, si l'on tient compte des différences de composition, comme la scolarité et la profession, les femmes et les hommes travaillant dans le secteur public suédois gagnent moins que leurs homologues du secteur privé.

Malgré cette exception, les structures salariales comprimées favorisent généralement les femmes, qui sont surreprésentées chez les personnes à faible revenu. Toute mesure visant à resserrer la répartition générale des salaires réduira l'écart salarial entre les femmes et les hommes.

Toute mesure visant à resserrer la répartition générale des salaires réduira l'écart salarial entre les femmes et les hommes.

La formation liée au marché du travail

La scolarisation accrue des femmes figure parmi les principaux facteurs qui ont déterminé l'évolution de sa situation sur le marché du travail au cours des dernières décennies. À l'heure actuelle, le niveau de scolarité des femmes est égal sinon supérieur à celui des hommes dans la plupart des pays industrialisés. Cela dit, les femmes et les hommes continuent de choisir des domaines d'études différents, et les secteurs de l'ingénierie et de la technologie, des mathématiques et des sciences informatiques demeurent fortement entachés de sexisme[40]. Or les différences entre les choix des domaines d'études faits par les deux sexes peuvent provoquer des écarts au chapitre des résultats qu'obtiennent les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi.

...les différences entre les choix des domaines d'études faits par les deux sexes peuvent provoquer des écarts au chapitre des résultats qu'obtiennent les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi.

La présente étude ne vise pas à examiner les systèmes d'enseignement régulier et leurs répercussions sur les femmes. Elle concerne plutôt les programmes qualifiés le plus souvent de « formation ». Si la distinction entre l'enseignement et la formation n'est pas toujours évidente, la définition de la formation retenue aux fins de l'étude englobe les initiatives qui confèrent à des personnes des habiletés ou des connaissances dans le but de répondre aux besoins des employeurs et qui ne s'inscrivent pas normalement dans le cadre du programme régulier des écoles et d'autres établissements publics.

La formation est devenue un mot d'ordre dans l'actuel climat de remaniement économique. Les caractéristiques de la nouvelle économie – disparition des industries traditionnelles et apparition de nouvelles; primauté de la technologie de l'information; polarisation grandissante du marché du travail entre les « bons » emplois et les « mauvais » – ont mené à la valorisation prononcée de l'apprentissage continu, de l'amélioration des compétences et de l'implantation d'une « culture de la formation ». La demande de main-d'œuvre a été

La demande de main-d'œuvre a été reportée sur les personnes hautement spécialisées, tandis que celles dont la qualification est faible ou dépassée se trouvent largement défavorisées, sinon sans emploi.

[39] Gornick et Jacobs (1998).
[40] Statistique Canada (1995).

reportée sur les personnes hautement spécialisées, tandis que celles dont la qualification est faible ou dépassée se trouvent largement défavorisées, sinon sans emploi.

La section qui suit présente les principales constations de la recherche sur les programmes de formation liée au marché du travail. Deux mises en garde s'imposent : premièrement, la plupart des écrits dont s'inspire l'évaluation provient du Canada et des États-Unis, deux pays qui obligent les pouvoirs publics à évaluer leurs programmes de formation liée au marché du travail; deuxièmement, la plupart des évaluations nous procurent de l'information probante sur les résultats à court terme, soit le plus souvent un ou deux ans après l'achèvement d'un programme, délai éventuellement trop court pour servir de base à une évaluation complète des incidences.

Leçon 5 Les programmes de formation couronnés de succès sont en mesure de fournir un soutien suffisant aux participants et sont adoptés de façon à répondre aux besoins de chacun et à tenir compte des obstacles à la formation

Le principal moyen de mesurer le succès des programmes de formation est d'évaluer s'ils augmentent la rémunération et l'employabilité des participants ou la durée de leur activité professionnelle. Ce critère est d'autant plus important que les gouvernements cherchent à réduire les dépenses qu'ils consacrent au soutien du revenu et que les programmes sont conçus pour assurer une intégration rapide au marché du travail.

La quasi-totalité des évaluations révèle que l'employabilité et la rémunération des hommes et des femmes augmentent à court terme.

La quasi-totalité des évaluations révèle que l'employabilité et la rémunération des hommes et des femmes augmentent à court terme. Dans la plupart des cas, les programmes de formation influencent davantage l'aptitude à l'emploi que la rémunération. Il est à noter cependant que les effets positifs sont modestes et tendent à s'estomper progressivement. Il en va de même pour pratiquement toute forme d'intervention, y compris la formation régulière en salle de classe, la formation en milieu de travail, l'aide à la recherche d'emploi, les subventions salariales dans le secteur privé et les stratégies mixtes[41]. Sur le plan de la rémunération, l'augmentation est normalement de l'ordre de 10 à 30 p. 100. Qui plus est, comme les augmentations rehaussent les salaires de travailleurs très faiblement rémunérés, la hausse n'est, tout compte fait, pas significative. Voilà qui explique en partie la difficulté à laquelle se heurtent les meres seules, qui composent une part importante des cas d'aide sociale en Amérique du Nord, lorsqu'elles tentent de passer de l'aide sociale au monde du

[41] Comme on l'a vu à la section précédente, les programmes d'aide axés sur le travail autonome profitent davantage aux hommes qu'aux femmes.

travail. Étant donné que les prestations d'aide sociale, contrairement aux salaires, sont fondées sur les besoins et la taille du ménage, il n'est pas rare qu'elles soient supérieures à une faible rémunération. À l'instar des bénéficiaires d'aide sociale de nombreuses autres catégories, bon nombre de mères seules risquent d'être pénalisées du fait de leur participation au marché du travail, si les coûts supplémentaires de celle-ci sont pris en compte, notamment le coût des services de garde et du transport et la diminution des prestations d'aide sociale. Au Canada, la Prestation nationale pour enfants vise à répondre à ces lacunes par le biais de suppléments au revenu d'emploi qui permettent aux parents de couvrir les coûts liés à leur participation au marché du travail.

Lorsque les programmes de formation sont efficaces, de toutes les catégories de participants, ce sont les femmes adultes qui affichent le plus régulièrement des résultats positifs, bien qu'il reste à élucider le motif de cette distinction. Le manque d'explication d'un tel phénomène constitue une lacune sur laquelle des évaluations futures devraient se pencher.

En outre, il est ressorti d'une évaluation du programme Amélioration de l'employabilité (PAE), faite en 1995, que les résultats obtenus par les femmes sont semblables à ceux obtenus par les hommes dans le cadre des programmes Perspectives d'emploi et Formation axée sur les projets, deux composantes du PAE (dans le cadre du premier programme, les employeurs qui embauchent des participants reçoivent une subvention salariale et dans le cadre du deuxième, on offre aux clients une formation en classe intégrée à de la formation en cours d'emploi). Toutefois, comparativement aux hommes, les femmes ont obtenu des gains supérieurs sur le plan de l'employabilité dans le cadre du programme Achat de formation, lequel offre aux clients une formation en établissement par l'intermédiaire de cours achetés auprès d'institutions publiques ou privées. L'objectif de ce dernier programme est d'aider les chômeurs à acquérir de nouvelles compétences professionnelles, à se recycler sur le plan scolaire ou à suivre une formation linguistique[42].

Le succès des programmes de formation dépend habituellement de plusieurs facteurs importants.

- **Un soutien suffisant à la formation, sous forme d'aide financière et de mesures accessoires, doit être offert**

Un soutien financier suffisant doit être offert pendant la durée des programmes de formation. Les allocations de formation doivent couvrir le coût des services de garde et du transport, ainsi que tous les coûts supplémentaires que les femmes doivent engager en raison de

[42] Développement des ressources humaines Canada. *Programme Amélioration de l'employabilité : Rapport final* (1995).

leur participation. À titre d'exemple, le programme Se prendre en main! du Manitoba prévoyait des allocations de formation suffisantes pour amortir le coût des services de garde, du transport, des vêtements, de même que les autres dépenses liées à l'emploi qu'engageaient les participants, pour la plupart des mères seules bénéficiant de l'aide au revenu. Si les coûts susmentionnés ne sont pas financés, la capacité des femmes à participer à la formation est réduite. À témoin, près de la moitié des mères seules ayant au moins une personne à charge ont fait savoir qu'elles ne pouvaient participer à l'option Personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi, dans le cadre de l'initiative Intégration professionnelle du Programme de planification de l'emploi, si elles ne bénéficiaient pas d'allocations de personnes à charge[43].

Dans les milieux ruraux et éloignés, où les services de garde d'enfants ne sont pas largement accessibles, il peut être nécessaire d'offrir directement les services. Il n'est utile de verser une allocation pour la garde des enfants que là où il existe une offre suffisante de places en garderie.

- **La formation doit être adaptée aux besoins et à la situation de la personne**

Les femmes ne constituent pas un groupe homogène dont les besoins en formation sont identiques. Les programmes de formation réussissent mieux s'ils sont adaptés à la situation et aux besoins particuliers des participants. Un grand nombre d'administrations ont choisi la méthode de gestion au cas par cas pour s'assurer de répondre aux besoins des participants. Certaines des questions dont il faudra éventuellement tenir compte au moment de l'élaboration des programmes de formation à l'intention des femmes sont énumérées ci-dessous. Il va sans dire que certaines s'appliquent aussi aux hommes.

- Les heures de formation doivent convenir aux participantes. Bien des femmes ont des heures de travail irrégulières, travaillent par quarts, ou occupent de multiples emplois. Les responsabilités en ce qui a trait à la garde des enfants peuvent également occasionner des contraintes.

- La formation doit être offerte à une distance raisonnable. Ce critère présente une importance particulière pour les femmes en milieu rural et les femmes autochtones des collectivités éloignées du Nord.

- Il peut être nécessaire de prévoir des services de transport, de communication, de soins auxiliaires, et ainsi de suite, pour les femmes atteintes d'une incapacité.

---

[43] IRICAN Consulting Group (1993).

- Les femmes autochtones et immigrantes peuvent avoir besoin de cours d'anglais ou de français, langue seconde.

- Très souvent, les femmes immigrantes possèdent des diplômes et des attestations de formation ou une expérience professionnelle antérieure qui ne sont pas reconnus au Canada. Il importe d'évaluer leurs connaissances acquises.

- **Il est parfois nécessaire de prendre en considération les obstacles à la formation d'ordre familial ou culturel**

La famille, les responsabilités du ménage et les attitudes culturelles envers les rôles acceptables des femmes et des hommes peuvent fortement influencer l'accès des femmes aux programmes de formation et leur capacité à les mener à terme. L'expérience des femmes qui ont voulu « sortir » de l'industrie canadienne du poisson de fond est un exemple éloquent. La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) était un programme mixte ayant pour objet de venir en aide aux pêcheurs et aux travailleurs déplacés des usines de traitement, au moyen de mesures d'aide au revenu, de services de counselling, de formation et d'aide au déplacement et à l'emploi, de programmes de retraite anticipée et de certains projets de création d'emplois. L'évaluation de la LSPA effectuée récemment a révélé que les femmes se heurtaient à beaucoup plus d'obstacles à l'adaptation que les hommes, à cause des rôles traditionnels des sexes et de la situation fréquemment inférieure de la femme au sein du ménage, de l'industrie et de la collectivité[44]. Les contraintes suivantes s'ajoutaient à l'absence de services de garde qui, selon les constatations de l'évaluation, était le plus grand obstacle à la participation des femmes aux programmes d'adaptation.

- Les femmes se distinguaient des hommes par leur perception plus positive de l'adaptation et leur scolarisation plus élevée, mais elles subissaient plus de contraintes découlant du ménage, des liens à la collectivité et des valeurs culturelles. Au total, 31 p. 100 de la clientèle masculine et 22 p. 100 de la clientèle féminine ont réussi l'adaptation.

- À cause de leurs responsabilités envers la famille et le ménage et des rôles traditionnels des sexes au sein des familles, les femmes se considéraient comme beaucoup moins mobiles que les hommes. Plus de la moitié des hommes interrogés n'étaient pas disposés à déménager si leur femme avait une occasion d'emploi, tandis que la quasi-totalité des femmes étaient disposées à suivre leur mari. Dans ces conditions, la rareté des programmes de formation locaux limitait le potentiel d'apprentissage de la plupart des femmes.

---

[44] Développement des ressources humaines Canada (1998).

Il est donc nécessaire d'être sensible aux éventuels obstacles que les attitudes culturelles et les rôles traditionnels des sexes opposent à la formation. Il importe toutefois de faire une distinction entre les objectifs et les réponses stratégiques à court et à long terme. Adapter les programmes de formation de manière à ce qu'ils tiennent compte des obstacles reliés aux attitudes et aux normes ne constitue qu'une simple reconnaissance, et non une acceptation ou une approbation, de la réalité à laquelle les femmes doivent encore faire face dans les pays industrialisés. Le fait de reconnaître cette réalité ne signifie aucunement que les décideurs n'ont plus à concentrer une partie de leurs efforts pour apporter un changement au niveau des attitudes sociales qui sont bien ancrées (ce qui représente nécessairement un processus beaucoup plus à moyen et à long terme).

Leçon 6 Les programmes de transition peuvent aider les femmes à surmonter les obstacles qui entravent leur participation au marché du travail

Les programmes de transition visent principalement à assurer que les femmes possèdent les compétences de base nécessaires à l'activité professionnelle la plus élémentaire. ... Cependant, ils ne débouchent pas toujours sur un emploi immédiat.

Les programmes de transition ont pour objet d'aider les femmes à surmonter les barrières personnelles, culturelles ou systémiques qui les empêchent d'intégrer le marché du travail et d'obtenir de l'avancement. Ils sont souvent conçus à l'intention de celles qui veulent réintégrer le marché du travail après une absence prolongée, des prestataires d'aide sociale et d'autres personnes qui se heurtent à des obstacles à l'emploi à plein temps. Ils visent principalement à assurer que les femmes possèdent les compétences de base nécessaires à l'activité professionnelle la plus élémentaire. En règle générale, ils prévoient des services de counselling, une formation en dynamique de la vie et l'acquisition de notions de base en calcul, en lecture et en écriture. Ces services sont très souvent conjugués à une formation aux techniques de recherche d'emploi, y compris des techniques d'entrevue, et à l'acquisition d'autres compétences liées à l'emploi, de même qu'à une forte insistance sur le placement[45]. D'autres programmes de transition visent à intégrer les femmes aux corps de métier et aux secteurs technologiques ou à aider les femmes immigrantes à intégrer la population active canadienne.

Les programmes de transition ne débouchent pas toujours sur un emploi immédiat. Cela ne signifie pas qu'ils échouent et qu'il faut les éliminer. Ils peuvent répondre à un assortiment de besoins en formation que ne satisfont pas les programmes axés sur l'emploi immédiat. Toutefois, leur financement a toujours été précaire, et certains d'entre eux, qui ont donné de bons résultats, ont été supprimés malgré tout. Certains se disent inquiets de ce que les critères d'évaluation fondés sur le nombre de personnes qui trouvent

[45] Groupe de travail fédéral-provincial-territorial mixte des hauts fonctionnaires de la condition féminine et du marché du travail en matière d'éducation et de formation (1994).

immédiatement un emploi après avoir participé à la formation mettent en péril le financement futur des programmes de transition.

Leçon 7 La formation doit être liée à des secteurs où la demande est forte ou à des occasions ultérieures d'apprentissage

Très souvent, la formation prépare les femmes à des emplois qui risquent le plus de disparaître ou dont la qualité ira en diminuant au cours des ans. Ainsi, la formation offerte le plus couramment aux femmes au Canada les destine à devenir des employées administratives ou encore à travailler dans le secteur des services. Or le personnel administratif a connu la plus forte chute du nombre d'emplois de toutes les professions au Canada au cours des années 1990[46]. Il est inutile de préparer des femmes à des professions dans lesquelles la demande est supérieure à l'offre ou qui présentent, tout au mieux, la perspective d'un emploi faiblement rémunéré, peu de possibilités d'avancement et le risque d'un retour aux rangs des bénéficiaires du soutien du revenu.

Il est inutile de préparer des femmes à des professions dans lesquelles la demande est supérieure à l'offre ou qui présentent, tout au mieux, la perspective d'un emploi faiblement rémunéré, peu de possibilités d'avancement et le risque d'un retour aux rangs des bénéficiaires du soutien du revenu.

La formation de femmes dans des domaines où il y a pénurie de travailleurs qualifiés, par exemple, les corps de métier et les secteurs technologiques, aiderait à corriger la situation. Les programmes de formation offerts au Canada jusque-là ont peu aidé les femmes à occuper des postes autres que des emplois stéréotypés et faiblement rémunérés, ou à accéder plus facilement à des professions hautement spécialisées, où la demande est forte. Depuis les années 1960, les femmes canadiennes ont été surtout formées à occuper des emplois traditionnels et mal rémunérés dans les secteurs des services administratifs, des services personnels et de la vente. Leur taux de participation à la formation en apprentissage est très faible, et la majorité des apprenties choisissent un métier traditionnel à prédominance féminine comme la coiffure.

Un moyen à prendre éventuellement pour résoudre le problème posé par les emplois sans possibilité d'avancement consiste à établir des rapports étroits entre les niveaux de formation. Ainsi, un processus de formation séquentiel, qui met en rapport divers degrés de formation, pourrait offrir des avantages. Grâce à des « échelles d'emplois », les femmes pourraient passer progressivement d'un niveau de compétences relativement faible (et d'emplois non spécialisés et mal rémunérés) à des niveaux de compétences élevés et à des emplois exigeants, bien rémunérés et stables. Une autre stratégie consiste à établir des rapports étroits avec le secteur privé, afin de mieux cerner les secteurs où la demande est forte actuellement et ceux où elle s'intensifiera. Toutefois, la participation du secteur privé suscite des inquiétudes, notamment en raison de la

Un moyen à prendre éventuellement pour résoudre le problème posé par les emplois menacés de disparition ou de dégradation consiste à établir... un processus de formation séquentiel qui mette en rapport divers degrés de formation...

[46] Betcherman et coll. (1998).

possibilité que ce secteur axe la formation exclusivement sur les besoins des employeurs au détriment des besoins à long terme des femmes. Pour éviter que les débouchés pour les femmes se limitent à un seul employeur, il est nécessaire qu'elles acquièrent des compétences transférables, ainsi que des compétences propres à un emploi donné.

Par la même occasion, force est de reconnaître que les résultats positifs les plus soutenus qu'ont donnés les programmes de formation, mesurés en fonction du nombre de personnes qui décrochent un emploi, se situent dans des secteurs caractérisés par une expansion économique vigoureuse. Les trois programmes les mieux réussis aux États-Unis, nommément le programme GAIN de Californie, le programme Options de Baltimore et le Saturation Work Initiative Model de San Diego, se sont déroulés pendant des périodes d'expansion économique et de prospérité. Nous en déduisons, tout au moins, qu'il faut avoir des attentes raisonnables quant au nombre de personnes susceptibles de trouver un emploi. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit des régions éloignées et rurales et de celles, comme le Canada Atlantique, qui sont aux prises avec une récession économique, à cause de l'effondrement d'une importante industrie dépendante des ressources naturelles.

Des programmes de mise en valeur des collectivités peuvent offrir aux régions touchées les moyens d'améliorer la conjoncture économique et, partant, d'accroître les débouchés offerts aux femmes. Women in Rural Economic Development (WRED), société à but non lucratif sous réglementation fédérale, est un chef de file en ce qui a trait aux projets de mise en valeur des collectivités. Elle vise à consolider la capacité économique des régions rurales de l'Ontario par l'intermédiaire du mentorat, de la formation en dynamique de la vie, de la formation en diversification des exploitations agricoles, des projets de marketing coopératifs, de l'accès aux capitaux et de la formation en entrepreneuriat. WRED fournit des capitaux de démarrage ou un renouvellement du financement aux femmes entrepreneurs en milieu rural qui n'ont pas d'antécédents en matière de crédit ou dont les antécédents sont négatifs. La société a offert avec succès une aide à l'expansion commerciale à plus de 500 femmes[47].

Politiques de conciliation des responsabilités professionnelles et familiales

Peu importe leur situation professionnelle, les femmes continuent d'assumer la responsabilité première des soins aux personnes à charge et des tâches ménagères dans tous les pays industrialisés.

La croissance fulgurante de l'emploi des femmes au cours des 30 dernières années ne s'est accompagnée dans aucun pays d'une redistribution aussi marquée des tâches ménagères entre les hommes et

[47] Groupe national de référence des femmes et la problématique du marché du travail (1998).

les femmes. Peu importe leur situation professionnelle, les femmes continuent d'assumer la responsabilité première des soins aux personnes à charge et des tâches ménagères dans tous les pays industrialisés.

- De nombreuses femmes qui occupent un emploi rémunéré font maintenant face à un « double emploi ». Il est notoire qu'elles consacrent beaucoup plus de temps aux tâches ménagères que ne le font les hommes qui occupent un emploi. De plus, les femmes et les hommes s'acquittent de tâches différentes. Les femmes tendent à assumer la responsabilité principale des soins aux enfants, de la cuisine, du nettoyage et de la lessive, tandis que les hommes s'occupent, par exemple, des réparations et de l'entretien extérieur qui sont des activités à caractère facultatif et non régulières.

- Les femmes doivent venir à bout d'un emploi du temps serré en essayant de concilier travail et famille. Au Canada, les femmes mariées qui occupent un emploi à temps plein travaillent plus d'heures par jour que n'importe quel autre groupe, et 33 p. 100 d'entre elles – soit deux fois environ la part des hommes dans la même situation – souffrent de tension extrême causée par un emploi du temps fortement contraignant[48].

- Les antécédents professionnels des femmes ont tendance à être discontinus en comparaison de ceux des hommes, à cause de leurs responsabilités familiales. L'obligation de quitter le marché du travail pour avoir des enfants et élever leur famille est susceptible de limiter le salaire des femmes et les possibilités qu'elles ont de profiter de formation liée à l'emploi et d'avancement professionnel. De même, un curriculum vitæ comportant des périodes d'emploi de courte durée ponctuées de périodes d'inactivité peut restreindre l'admissibilité des femmes aux prestations d'assurance-emploi qui sont souvent subordonnées à une période d'emploi continue.

- Chez les couples où les deux conjoints travaillent, la femme a beaucoup plus tendance que l'homme à modifier ses habitudes de travail après la naissance d'un enfant[49]. Plutôt que de quitter carrément le marché du travail, nombre de femmes optent pour un emploi à temps partiel. Si cette façon de faire semble apporter une solution acceptable aux exigences divergentes du travail et de la famille, le travail à temps partiel s'accompagne normalement d'une diminution de la rémunération, des avantages sociaux, de la sécurité d'emploi et des possibilités d'avancement. Qui plus est, il perpétue les rôles traditionnels des sexes, bien qu'il permette de concilier activités professionnelles et familiales.

---

[48] Wolley (1998).
[49] Marshall (1994).

...l'enjeu à défendre par l'adoption de politiques est de faciliter l'harmonisation du travail et de la famille au profit de tous les employés, et non pas seulement des femmes.

Les points soulevés ci-dessus donnent à penser que l'élaboration de politiques qui permettent aux femmes d'équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales pourrait n'offrir qu'une partie de la solution au problème posé par les exigences souvent incompatibles du travail et de la famille. Les politiques (concernant, par exemple, les horaires flexibles et les congés parentaux) qui favorisent un partage plus équitable des responsabilités familiales entre les hommes et les femmes ont autant d'importance. De fait, l'enjeu à défendre par l'adoption de politiques est de faciliter l'harmonisation du travail et de la famille au profit de *tous* les employés, et non pas seulement des femmes. Autrement, les politiques en question pourraient accroître le partage inégal des tâches entre les sexes et les conséquences qui en découlent pour les femmes sur le marché du travail au lieu d'y mettre fin.

Les politiques qui visent à résoudre le conflit entre le travail et la famille comprennent celles qui portent sur les congés de maternité et les congés parentaux, les services de garde et les régimes de travail souples[50].

Leçon 8 Les conséquences des congés sont mal comprises et des recherches plus poussées sont nécessaires dans ce domaine

Les dispositions en matière de congés sont l'une des principales réponses stratégiques au conflit entre le travail et la famille. Les politiques sur les congés avaient été conçues au départ pour protéger les femmes de certaines des conséquences sur le marché du travail pouvant résulter de leur rôle de mère. Aujourd'hui, la plupart des pays, compte tenu du rôle accru des pères dans l'éducation des enfants, offrent des congés parentaux aux deux parents, et certains permettent aussi aux mères de profiter d'un congé de maternité distinct. Il existe des écarts importants entre les pays quant à la portée et à la générosité des politiques en matière de congés. Les dispositions les plus généreuses, qui prévoient des taux de remplacement du salaire dépassant généralement 80 p. 100, sont offertes en Europe. La Nouvelle-Zélande, au contraire, est le seul pays où les congés ne sont pas rémunérés et où les parents ont à peine la garantie qu'ils obtiendront un emploi à leur retour au travail, sans parler de leur ancien emploi ou d'un emploi équivalent.

Les conséquences économiques des congés demeurent mal comprises, et des recherches plus poussées dans ce domaine sont nécessaires. Les défenseurs des congés croient qu'ils favorisent le maintien en poste des femmes dans leur entreprise, permettent aux femmes de toucher une rémunération plus élevée et augmentent la participation de ces dernières au marché du travail. Les opposants rétorquent que les

[50] On trouvera un complément d'information à l'adresse http://labour.hrdc-drch.gc.ca/worklife.

congés peuvent limiter les possibilités des femmes en matière de formation et de promotion, lesquelles nécessitent généralement un certain niveau de continuité dans l'emploi.

Le débat au sujet du désir des femmes d'assumer le rôle de mère s'est amorcé aux États-Unis à la fin des années 1980, en raison des préoccupations concernant les répercussions négatives possibles des congés et d'autres mesures d'assouplissement des conditions de travail sur la carrière des femmes. On a laissé entendre que les femmes qui souhaitent établir un équilibre entre leur rôle de mère et leur carrière manquent d'engagement professionnel et devraient sacrifier leur avancement professionnel. Cette façon de penser semble avoir trouvé des adeptes en Amérique du Nord. Un chercheur américain a souligné que l'utilisation réelle des congés et des autres politiques favorables à la famille par les employés « est tellement restreinte que cela est scandaleux »[51]. Dans le cadre d'un récent sondage auprès de Canadiennes pratiquant des professions libérales ou occupant des postes de cadres supérieurs, la majorité des répondantes convenaient que pour progresser professionnellement, elles devaient accorder la priorité à leur carrière plutôt qu'à leur vie personnelle ou familiale, et plus de la moitié ont affirmé que le fait d'avoir des enfants est un obstacle à l'avancement professionnel des femmes[52].

Néanmoins, les preuves empiriques et systématiques des répercussions des politiques en matière de congés sont limitées et non concluantes. Plusieurs études ont déterminé que les congés favorisent le maintien en poste des femmes au sein des entreprises et donnent lieu à des augmentations du niveau d'emploi chez les femmes[53]. Les indices des effets des congés sur la rémunération sont plus ambigus. Certaines études révèlent que les congés comportent un lien positif avec des augmentations de la rémunération des femmes[54]. Toutefois, selon Ruhm, il se peut que les congés parentaux dont la durée est plus longue soient compensés par une rémunération relative plus faible[55]. Des recherches plus poussées dans ce domaine sont nécessaires.

...les preuves empiriques et systématiques des répercussions des politiques en matière de congés sont limitées et non concluantes.

Il n'a pu être déterminé avec certitude que les politiques relatives aux congés parentaux peuvent favoriser une diversification des rôles parentaux. Dans tous les pays, les femmes sont encore beaucoup plus susceptibles de profiter des congés parentaux que les hommes. Dans certains pays, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, les dispositions en matière de congés sont conçues de façon explicite pour renforcer le rôle traditionnel de la mère. Toutefois, même en Suède, où les congés parentaux ont été adoptés dans le cadre d'un programme stratégique

---

[51] Cité par Debra Schwartz (1994).
[52] Gerkovich Griffith et coll. (1998).
[53] Par exemple, voir Ruhm (1998); Ruhm et Teague (1995); et Waldfogel et coll. (1998).
[54] Par exemple, voir Spalter-Roth et Hartmann (1990) et Waldfogel (1998).
[55] Ruhm (1998).

Même si on a assisté à une augmentation constante de l'incidence des congés parentaux chez les pères au cours des dernières décennies, les femmes demeurent beaucoup plus susceptibles que les hommes de profiter de ces congés, et pendant des périodes beaucoup plus longues.

visant à la fois à attirer les femmes sur le marché du travail et à encourager les hommes à partager la responsabilité de l'éducation des enfants, peu de faits démontrent que ce dernier objectif a été atteint. Même si on a assisté à une augmentation constante de l'incidence des congés parentaux chez les pères au cours des dernières décennies, les femmes demeurent beaucoup plus susceptibles que les hommes de profiter de ces congés, et pendant des périodes beaucoup plus longues.

Les obstacles qui empêchent les hommes de profiter davantage des congés parentaux demeurent imprécis. Il se pourrait que les hommes gagnent généralement davantage que leur compagne, ce qui justifie pour eux de demeurer au travail. Parmi les autres explications possibles figurent le manque de soutien social des amis et des relations; le peu de sensibilisation des pères aux modèles non traditionnels; ou encore le désir des mères de ne pas partager la responsabilité des soins de l'enfant. Des recherches plus poussées sont nécessaires pour déterminer si ce sont les considérations financières ou les attitudes et les normes culturelles qui expliquent les faibles taux d'utilisation des congés parentaux par les pères.

Leçon 9 L'accès à des services de garde abordables est essentiel pour favoriser la participation des femmes au marché du travail

...les mères, particulièrement celles qui ont des enfants d'âge préscolaire, ne peuvent entrer sur le marché du travail sans avoir accès à des services de garde non parentaux abordables.

En 1984, le rapport Abella sur l'égalité en matière d'emploi mentionnait : « La création de services de garde est une voie d'accès essentielle à l'égalité des mères de famille sur le marché du travail ». Il est évident que les mères, particulièrement celles qui ont des enfants d'âge préscolaire, ne peuvent entrer sur le marché du travail sans avoir accès à des services de garde non parentaux abordables. En l'absence de tels services, il arrive que les femmes doivent abandonner leur emploi rémunéré pendant plusieurs années, ou travailler à temps partiel. La difficulté de trouver des services de garde peut empêcher les femmes de changer d'emploi, d'accepter des promotions ou de profiter des cours et des programmes de formation qui pourraient améliorer leurs perspectives d'emploi. Les problèmes liés à la garde des enfants peuvent aussi inciter les femmes à utiliser un nombre excessif de congés de maladie parce qu'elles doivent demeurer à la maison lorsque leurs enfants sont malades, ces absences pouvant leur causer des préjudices et mener à des mauvaises références, des promotions manquées ou des mesures disciplinaires. Dans le cas des mères seules ou des mères à faible revenu, la disponibilité de services de garde abordables est particulièrement critique et peut faire la différence entre l'autonomie financière et la dépendance à l'égard de l'aide sociale[56].

[56] Doherty, Friendly et Oloman (1998).

Un nombre important d'études menées aux États-Unis et au Canada ont fait ressortir que les coûts liés à la garde des enfants ont des répercussions négatives importantes sur la participation au marché du travail des mères mariées et célibataires. Une comparaison internationale du taux d'activité des mères démontre que celui-ci est plus élevé dans les pays comme la Suède et le Danemark, où des services de garde publics sont largement disponibles, sans frais ou à faible coût. Le niveau de financement public des services de garde varie considérablement d'un pays à l'autre. Baker a relevé trois modèles de base en matière de services de garde[57].

- Le *modèle de la sécurité sociale* déroge quelque peu au principe voulant que les enfants sont la responsabilité de leurs parents uniquement. Selon ce modèle, la majorité des services de garde sont fournis par des membres de la famille, des voisins ou des gardiens ou gardiennes privées. L'aide gouvernementale est extrêmement sélective et n'est versée qu'aux enfants les plus pauvres et les plus désavantagés. Ce modèle remonte à loin dans les pays anglo-saxons, particulièrement au Royaume-Uni et aux États-Unis. Dans ces deux pays, une proportion relativement élevée de mères sont sur le marché du travail, même si ces deux pays se classent au dernier rang en ce qui a trait aux dispositions relatives à la garde des enfants. L'ampleur réelle de l'incompatibilité entre l'emploi et les responsabilités parentales dans ces pays peut être masquée en partie par les niveaux élevés des besoins économiques.

- Le *modèle de la responsabilité publique* se trouve à l'autre extrémité du spectre. Les pays européens reconnaissent depuis longtemps que les enfants sont une ressource publique majeure, et que l'ensemble de la société doit assumer les coûts de leur éducation. Les pays qui illustrent le mieux le modèle de la responsabilité publique sont la France, la Suède, le Danemark et la Finlande. Dans ces pays, les services de garde sont perçus comme un droit pour toutes les familles et comme essentiels pour assurer le développement de l'enfant et permettre aux femmes de travailler. Les gouvernements établissent les normes en matière d'éducation et de services de garde, ces derniers étant largement subventionnés. Si les parents prennent en charge des coûts, ceux-ci sont déterminés selon une échelle mobile en fonction du revenu. Ce n'est pas par hasard que la Suède, le Danemark et la Finlande enregistrent les niveaux les plus élevés d'emploi chez les mères parmi les pays industrialisés. Toutefois, en France, le niveau de participation des mères au marché du travail est semblable à celui des États-Unis, du Royaume-Uni et du Canada.

- Le *modèle de la responsabilité partagée* se trouve à mi-chemin entre les deux autres. Dans ce cas, le gouvernement fournit certains services de garde, mais il incite les organismes bénévoles, le secteur privé et

[57] Baker (1995).

les employeurs à fournir des services grâce à des subventions d'équipement ou à des aménagements fiscaux. Les familles monoparentales ou celles à faible revenu peuvent se voir accorder la priorité pour les places subventionnées, et les gouvernements peuvent offrir des crédits d'impôt ou des déductions fiscales pour la garde des enfants. Il existe davantage d'écarts quant à la qualité et au coût des services que dans les pays qui adoptent le modèle de la responsabilité publique, et on assiste souvent à un manque de places et à un recours élevé à la famille pour assurer la garde des enfants. Les pays qui fonctionnent selon ce modèle sont très diversifiés et comprennent l'Australie, le Canada et les Pays-Bas. Dans ces pays, il existe des écarts importants quant à la participation des mères au marché du travail, celle-ci étant comparativement plus élevée au Canada, et plus faible en Australie et dans les Pays-Bas. Des études ont démontré que les attentes culturelles en ce qui a trait au travail rémunéré des mères jouent un rôle très important à l'égard de ces différences.

Ainsi, la disponibilité de services de garde abordables est liée à un taux élevé de participation des mères au marché du travail. Toutefois, d'autres facteurs jouent aussi un rôle pour expliquer les écarts entre le taux d'activité des mères dans les divers pays. Les normes et les attentes culturelles au sujet du travail rémunéré des mères jouent un rôle très important à l'égard de ces différences. Dans des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas, des pressions sociales considérables sont encore exercées sur les mères pour qu'elles restent à la maison et élèvent leurs enfants. Au Canada, où le travail des mères est mieux accepté, une proportion beaucoup plus élevée de mères travaillent, même si les services de garde ne sont pas plus abordables ni plus disponibles qu'ailleurs. Les besoins économiques constituent un autre facteur important. Dans certains pays, les mères travaillent en dépit de la faible disponibilité des services de garde.

Le soutien des services de garde par les employeurs a été envisagé comme une solution possible à la pénurie de services de garde de grande qualité et abordables dans la plupart des pays.

Le soutien des services de garde par les employeurs a été envisagé comme une solution possible à la pénurie de services de garde de grande qualité et abordables dans la plupart des pays. En fait, on voit déjà dans le soutien des services de garde par les employeurs et d'autres politiques favorables à la famille une composante essentielle d'une stratégie efficace de gestion des ressources humaines et une proposition profitable à la fois pour les employeurs et les employés[58]. On est d'avis que de telles politiques aident les employés à gérer leurs responsabilités professionnelles et familiales, en réduisant du même coup leur niveau de stress et en améliorant leur moral. Parmi les avantages possibles pour les employeurs figurent la réduction de l'absentéisme, un niveau plus élevé de maintien en poste des employés et une productivité accrue.

[58] Johnson, Duxbury et Higgins (1997).

Le soutien des services de garde par les employeurs peut prendre diverses formes, y compris des services d'information et de recherche, des services de garde en milieu de travail ou à proximité du lieu de travail et des subventions aux services de garde. Le genre de soutien le plus fréquent offert par les employeurs au Canada et aux États-Unis est les services d'information et de recherche, qui aident les employés à trouver, contrôler et planifier les modalités de leurs services de garde. En 1997, environ le quart des entreprises canadiennes ayant fait l'objet d'une enquête par le Conference Board du Canada ont dit offrir des services d'information et de recherche. Toutefois, seulement 8 p. 100 environ offraient des services de garde en milieu de travail ou à proximité du lieu de travail la même année, et seulement 2 p. 100 accordaient une subvention quelconque pour les services de garde. Ainsi, la principale initiative des employeurs au Canada ne parvient pas à régler les principaux problèmes auxquels font face les parents en ce qui a trait aux services de garde, à savoir le coût et la disponibilité. Par ailleurs, la majorité des entreprises qui fournissent de l'aide en matière de services de garde sont importantes et bien établies. Cela prive donc un grand nombre de femmes qui travaillent pour des petites entreprises d'avantages que ces entreprises ne peuvent pas se permettre d'offrir.

Certains employeurs ont trouvé des solutions innovatrices aux besoins de leurs employés en matière de services de garde, et il probable que ces politiques profiteront de façon particulière aux employés de sexe féminin. Par ailleurs, il semble que la majorité des employeurs ne sont pas beaucoup incités à considérer les services de garde comme une priorité. Une étude comparative d'employeurs qui tiennent compte des besoins des familles fait ressortir que l'engagement gouvernemental en ce qui a trait aux responsabilités professionnelles et familiales incite les employeurs à participer davantage, mais que l'absence de politiques nationales fait en sorte que les mesures prévues par les employeurs ne sont pas nécessairement plus généreuses[59]. Il sera sans doute difficile d'accroître suffisamment le nombre de places abordables et de grande qualité en garderie si la responsabilité incombe uniquement au secteur privé.

...l'engagement gouvernemental en ce qui a trait aux responsabilités professionnelles et familiales incite les employeurs à participer davantage, mais l'absence de politiques nationales fait en sorte que les mesures prévues par les employeurs ne sont pas nécessairement plus généreuses.

Leçon 10 Il est nécessaire de procéder à des recherches systématiques concernant l'incidence des régimes de travail souples sur le marché du travail

Les régimes de travail souples sont une autre solution possible au conflit entre les responsabilités professionnelles et familiales. Tout comme le soutien des services de garde par les employeurs, ces régimes sont fréquemment considérés comme profitables à la fois pour l'employeur et l'employé. D'une part, ils aident les employeurs, du fait

Les régimes de travail souples... sont fréquemment considérés comme profitables à la fois pour l'employeur et l'employé.

[59] Hogg et Harker (1992).

qu'ils permettent des heures de travail prolongées. D'autre part, ils profitent aux employés, du fait que ces derniers peuvent exercer un certain contrôle quant à l'organisation de leur horaire de travail en fonction de leurs responsabilités familiales.

Les régimes de travail souples peuvent soit entraîner une restructuration ou une réduction du temps de travail des employés. Parmi les régimes de travail souples les plus répandus figurent les plages mobiles, les aménagements quant au lieu de travail et le partage d'emplois. Toutefois, même si ces options se sont répandues dans la majorité des pays au cours de la dernière décennie, on n'a pas beaucoup examiné de façon systématique jusqu'à maintenant leurs répercussions économiques. Pour le moment, on ne peut que souligner certaines préoccupations émergentes.

- Nombre d'employés ne se sentent pas libres d'utiliser les régimes de travail souples autant qu'ils le voudraient, de crainte de nuire à leur carrière. Les croyances traditionnelles au sujet de la nature du travail persistent. Elles reposent sur certaines notions, par exemple, que l'engagement professionnel est démontré par le nombre d'heures que l'employé passe au bureau, que la présence et les heures de travail sont les meilleurs indicateurs de la productivité de l'employé, qu'un travail « réellement » professionnel ne peut être accompli qu'à temps plein, et que les employés qui veulent vraiment obtenir de l'avancement doivent être à la disponibilité de leur employeur en tout temps. Les employés sont moins réticents à profiter des régimes de travail souples dans les entreprises où la direction est ouverte à divers aménagements quant à la nature du travail.

- Il est possible que les régimes de travail souples ralentissent l'avancement professionnel des femmes ou réduisent leur rémunération. Toutefois, ces politiques peuvent aussi favoriser leur maintien en poste dans l'entreprise et leur permettre de conserver une identité professionnelle et des compétences ainsi que de profiter de débouchés professionnels.

Il faut de toute urgence procéder à des recherches sur l'incidence des régimes de travail souples pour les employés, et pour les femmes en particulier.

4. Conclusion

L'entrée des femmes sur le marché du travail a constitué l'un des progrès les plus significatifs du XX^{e} siècle. Toutefois, même si au cours des vingt dernières années, on a assisté à des améliorations majeures de la situation des femmes sur le marché du travail, ces dernières continuent de se heurter à des obstacles pour atteindre l'égalité avec les hommes.

La mise en place de mesures destinées à améliorer les débouchés et les résultats sur le marché du travail pour les femmes a fait l'objet de politiques stratégiques dans tous les pays industrialisés au cours des trois dernières décennies. La plupart de ces mesures ont permis aux femmes d'améliorer leur situation sur le marché du travail, même si les résultats ne sont encore que préliminaires dans le meilleur des cas. Il faut pousser davantage la recherche avant de pouvoir bien comprendre les effets de ces politiques sur la situation des femmes sur le marché du travail.

Il faut pousser davantage la recherche avant de pouvoir bien comprendre les effets de ces politiques sur la situation des femmes sur le marché du travail.

La plupart des mesures examinées dans le cadre de la présente étude nécessitent une somme assez significative de dépenses publiques et de mesures de réglementation au sein de l'économie. Cela est vrai dans le cas des lois sur les normes d'emploi, des politiques d'égalité des chances, des politiques d'équité salariale, des programmes de formation liés au marché du travail, des politiques en matière de congés et des politiques en matière de services de garde. Cela est aussi vrai dans le cas de caractéristiques structurelles du marché du travail, comme la négociation collective centralisée, qui ont profité aux femmes.

La présente étude n'a passé en revue que quelques-uns des nombreux programmes et politiques qui ont des répercussions sur la situation des femmes sur le marché du travail. Elle ne porte pas sur les systèmes d'enseignement, même si l'amélioration du niveau de scolarité des femmes est l'un des facteurs les plus importants de l'amélioration de leur situation sur le marché du travail au cours des trente dernières années, et continuera de jouer un rôle de premier plan en ce qui a trait aux progrès futurs. Elle n'aborde pas non plus les politiques de redistribution du revenu, comme les politiques fiscales, l'aide sociale et l'assurance-emploi. Des recherches ont démontré que ces politiques, du fait qu'elles créent des incitatifs et des obstacles au travail, peuvent soit renforcer la place secondaire qu'occupent les femmes sur le marché du travail, ou contribuer à favoriser l'équité en matière d'emploi. Ces sujets sont suffisamment importants pour faire l'objet d'une analyse distincte.

Les politiques en matière de santé et de logement, ainsi que les dispositions législatives touchant le harcèlement sexuel et la violence familiale, sont d'autres facteurs potentiellement importants. Tous ces sujets nécessitent qu'on les étudie, en vue de mieux comprendre les politiques et les programmes favorisant l'égalité entre les sexes sur le marché du travail.

Bibliographie sommaire

ABELLA, Juge Rosalie S. *Égalité en matière d'emploi : Rapport d'une commission royale,* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

ARMSTRONG, Pat. « The Feminization of the Labour Force: Harmonizing Down in a Global Economy », dans *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*, publié sous la direction d'Isabella Bakker, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 29-54.

ARMSTRONG, Pat. « Equal Pay for Work of Equal Value », document rédigé pour la Commission des droits de la personne, Ottawa, Carleton University, janvier 1998.

BAKER, Maureen. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA. *Women Entrepreneurs in Canada: Geared Toward Success*, 1997. Sur Internet: http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ mi04737e.html.

BELLER, A.H. « Occupational segregation by sex: determinants and changes », *Journal of Human Resources* 17 (3) (1982).

BETCHERMAN, G., et coll. *Training for the New Economy: A Synthesis Report*, Ottawa, RCRPP, 1998.

BLAU, Francine, et Lawrence Kahn. « Wage Structure and Gender Earnings Differentials: An International Comparison », *Economica* 63 (mai 1996), S29-S62.

BUSH, Kim. « Flexible Work Options », *It's About Time. In Context: A Quarterly of Humane Sustainable Culture* 37 (hiver 1994).

COMITÉ CONSULTATIF SUR LE MILIEU DE TRAVAIL EN ÉVOLUTION, et DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Réflexion collective sur le marché du travail en évolution, Rapport du Comité consultatif sur le milieu de travail en évolution,* Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux Canada, juin 1997.

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Document cadre : vérifications de la conformité à la Loi sur l'équité en matière d'emploi — Processus de vérification, facteurs d'évaluation et questionnaire d'enquête*, CCDP, Direction générale de l'équité en matière d'emploi, Ottawa, janvier 2000.

COMMISSION CANADIENNE DE MISE EN VALEUR DE LA MAIN-D'ŒUVRE. *Trousse de documents sur les changements relatifs au marché du travail,* préparée pour le Quatrième Forum annuel des partenaires du marché du travail, Toronto, 1996.

COMMISSION EUROPÉENNE. *Equal Opportunities for Women and Men in the European Union, Annual Report 1996,* Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 1997.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. *L'emploi au futur : tertiarisation et polarisation*, Ottawa, CEE, 1991.

CROMPTON, Susan, et Leslie GERAN. « Les femmes comme principal soutien de famille », *L'emploi et le revenu en perspective* 4 (hiver 1995).

DAGG, Alexandra. « La représentation et la protection des travailleurs dans la 'nouvelle économie' », dans *Réflexion collective sur le milieu de travail en évolution, Rapport du Comité consultatif sur le milieu de travail en évolution,* Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux Canada, juin 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Éducation et formation des adultes au Canada*, Ottawa, DRHC et Statistique Canada, 1994.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Programme Amélioration de l'employabilité : Rapport final*, Ottawa, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA),* Ottawa, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1998.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. Graves, Frank, et Benoît Gauthier (EKOS). *Évaluation du programme d'aide au travail indépendant*, Ottawa, Évaluation et développement des données, Développement des ressources humaines Canada, 1995.

DOHERTY, Gillian, Martha FRIENDLY et Mab OLOMAN. *Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation*, Ottawa, Direction de la recherche, Condition féminine Canada, 1998.

FABOWALE, Lola, et coll. « Gender and Banking with the Small Business Client », *Canadian Woman Studies* 15 (1) (hiver 1994).

FUDGE, Judy. *Labour Law's Little Sister: The Employment Standards Act and the Feminization of Labour*, Centre canadien de politiques alternatives, Ottawa, 1991.

FUDGE, Judy, et Patricia MCDERMOTT (éd.). *Just Wages: A Feminist Assessment of Pay Equity,* Toronto, University of Toronto Press, 1991.

GALINSKY, Ellen. *The Implementation of Flexible Time and Leave Policies: Observations from Employers*, New York, Families and Work Institute, 1989.

GERKOVICH GRIFFITH, Paulette, Judith MACBRIDE-KING et Bickley TOWNSEND. *Closing the Gap: Women's Advancement in Corporate and Professional Canada,* Ottawa, Le Conference Board du Canada, 1998.

GOLDSTEIN, Bruce, et coll. « Enforcing Fair Labor Standards in the Modern American Sweatshop: Rediscovering the Statutory Definition of Employment », *UCLA Law Review* 26 (4) (avril 1999).

GOODSWAARD, A., et M. DE NANTEUIL. *Flexibility and Working Conditions: A Qualitative and Comparative Study in Seven EU Member States - A Summary,* Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000.

GORNICK, Janet, et Jerry JACOBS. « Gender, The Welfare State, and Public Employment: A Comparative Study of Seven Industrialized Countries », *American Sociological Review* 63 (5) (octobre 1998).

GROUPE DE TRAVAIL FÉDÉRAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL DES HAUTS FONCTIONNAIRES DE LA CONDITION FÉMININE ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET DE FORMATION. *Meeting Women's Training Needs: Case Studies in Women's Training,* Phase II Report, St. John's, Women's Policy Office, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 1994.

GROUPE NATIONAL DE RÉFÉRENCE DES FEMMES ET LA PROBLÉMATIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL. *Voices from the Field: Impacts of the Changing Federal Funding Context on Women's Access to Training*, novembre 1998.

GRUBB, Norton. *Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations,* Berkeley, National Training Center for Research in Vocational Education, 1995.

GUNDERSON, Morley. « Male/female wage differentials and policy responses », *Journal of Economic Literature* 27 (mars 1989).

GUNDERSON, Morley. *Comparable Worth and Gender Discrimination: An International Perspective.* Genève, Organisation internationale du travail, 1994.

GUNDERSON, Morley. *Les femmes et le marché du travail : Transitions vers l'avenir,* Ottawa, Statistique Canada et ministre de l'Industrie, 1998.

HOGG, Christine, et Lisa HARKER. *The Family Friendly Employer: Examples from Europe*, Londres, Daycare Trust, 1992.

HOLZER, Harry, et David NEUMARK. « What Does Affirmative Action Do? », Institute for Research on Poverty, document de travail n° 1169-98, 1998.

HYDE, J.S., et M.J. ESSEX (éd.). *Parental Leave and Child Care: Setting a Research and Policy Agenda*, Philadelphie, Temple University Press, 1991.

JOHNSON, Karen, Linda DUXBURY et Chris HIGGINS. *Making Work and Lifestyle Initiatives Work: Beyond Best Practices*, rapport de recherche présenté à Industrie Canada, 1997.

KIDD, Michael, et Michael SHANNON. « The Gender Wage Gap: A Comparison of Australia and Canada », *Industrial and Labor Relations Review* 49 (4) (juillet 1996).

KRAHN, Harvey. « Accroissement des régimes de travail atypiques », *L'emploi et le revenu en perspective,* 7 (4) Statistique Canada (hiver 1995).

LECK, Joanne, et David SAUNDERS. « Canada's Employment Equity Act: Effects on employee selection », *Population Research and Policy Review* 11 (1992a).

LECK, Joanne, et David SAUNDERS. « Hiring Women: The Effects of Canada's Employment Equity Act », *Canadian Public Policy* 18 (2) (1992b).

LECK, J., Sylvie ST-ONGE et Isabelle LALANCETTE. « Wage Gap Changes Among Organizations Subject to the Employment Equity Act », *Analyse de politique 21 (4)* (1995), 387-400.

LEONARD, Jonathan. « Employment and occupational advance under affirmative action », *Review of Economics and Statistics* (août 1984).

LEONARD, Jonathan. « What promises are worth: the impact of affirmative action goals », *Journal of Human Resources* (hiver 1985).

LEONARD, Jonathan. « The Impact of Affirmative Action Regulation and Equal Employment Law on Black Employment », *Journal of Economic Perspectives* 4 (4) (automne 1990).

LIM, L. Lean. *More and Better Jobs for Women: An Action Guide*, Genève, Organisation internationale du travail, 1996.

LIN, Zhengxi, Janice YATES et Garnett PICOT. *L'accroissement de l'emploi autonome en période de chômage élevé : Analyse empirique des faits récents survenus au Canada*, Statistique Canada, Direction des études analytiques, rapport de recherche n° 133, Ottawa, mars 1999.

LUM, Janet. « The Federal Employment Equity Act: Goals vs. Implementation », *Administration publique du Canada* 38 (1) (printemps 1995), p. 45-76.

MACBRIDE-KING, Judith, et Nora SPINKS. *Family-Friendly Workplaces in Canada: Ten Years in Review*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 1998.

MARSHALL, Katherine. « Concilier le travail et la famille », *L'emploi et le revenu en perspective*, 6 (1) Statistique Canada (printemps 1994).

MARTIN, John. *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 35, Paris, OCDE, 1998.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Women and Structural Change: New Perspectives*, Paris, OCDE, 1994.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. *Breaking Through the Glass Ceiling: Women in Management*, Genève, Organisation internationale du travail, 1997.

REDWAY, Hon. Alan (president). *Une question d'équité : rapport du Comité spécial chargé de l'examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1992.

RUBERY, Jill, et Colette FAGAN. *Wage Determination and Sex Segregation in Employment in the European Community*, Réseau d'experts sur la situation des femmes sur le marché du travail, Commission européenne, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1994.

RUHM, Christopher. « The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe », *Quarterly Journal of Economics* (février 1998), p. 285-317.

RUHM, Christopher, et Jacqueline TEAGUE. *Parental Leave Policies in Europe and North America*, document rédigé pour la conférence ILR-Cornell Institute for Labor Market Policies Conference, Gender and Family Issues in the Workplace, Ithaca, avril 1995.

SCHWARTZ, Debra. *An Examination of the Impact of Family-Friendly Policies on the Glass Ceiling*, New York, Families and Work Institute, 1994.

SCOTT, Katherine. *Women and Welfare State Restructuring: Inventory of Canadian Income Security and Employment Related Initiatives*, Toronto, Centre for Research on Work and Society, York University, 1995.

SPALTER-ROTH, Roberta, et Heidi HARTMANN. *Unnecessary Losses: Costs to Americans of the Lack of Family and Medical Leave*, Washington, Institute for Women's Policy Research, 1990.

STANDING, Guy. « Global Feminization through Flexible Labor », *World Development* 17 (7) (1989).

STATISTIQUE CANADA. *Portrait statistique des femmes au Canada*, Ottawa, ministre de l'Industrie, 1995.

STATISTIQUE CANADA. *Les femmes au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 2000.

STATISTIQUE CANADA. *Enquête sur le milieu du travail et les employés — Compendium (données de 1999)*, Ottawa, Statistique Canada, juin 2001.

TRICAN CONSULTING GROUP. *Rapport d'évaluation de l'option PFDE du programme d'intégration professionnelle*, Développement des ressources humaines Canada, 1993.

VOSKO, Leah. « Legitimizing the Triangular Employment Relationship: Emerging International Labour Standards from a Comparative Perspective », *Comparative Labor Law and Policy Journal* 19 (1) (automne 1997).

WALDFOGEL, J. « Understanding the 'Family Gap' in Pay for Women with Children », *Journal of Economic Perspectives* 12 (1) (hiver 1998), p. 137-56.

WALDFOGEL, J., et coll. *Maternity Leave Policies and Women's Employment After Childbirth: Evidence from the United States, Britain and Japan*, document de dossier n° 3, Londres, London School of Economics, 1998.

WHITEHOUSE, Gillian. « Legislation and Labour Market Gender Inequality: An Analysis of OECD Countries », *Work, Employment and Society* 6 (1) (1992).

WOOLLEY, Frances. « Work and Household Transactions: An Economist's View », dans *How Families Cope and Why Policymakers Need to Know*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1998.

YANZ, Lynda, et coll. *Options politiques pour améliorer les normes applicables aux travailleuses du vêtement au Canada et à l'étranger*, Ottawa, Direction de la recherche, Condition féminine Canada, 1999.